

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

JUDr. Jiří Hoch

**VEŘEJNOPRÁVNÍ OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA
K POZEMKU V ČR**

Disertační práce

*LAND OWNERSHIP RIGHT RESTRICTIONS RESULTING FROM PUBLIC LAW
IN THE CZECH REPUBLIC*

Dissertation

Školitel: Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31.8.2017

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 31.8.2017

JUDr. Jiří Hoch

Poděkování

Děkuji svému školiteli Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc., a dále též Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., za jejich odborné vedení a podnětné rady, které mi pomohly při psaní předkládané disertační práce.

Obsah

Anotace	6
1. Úvod	9
2. Obecně o vlastnictví	14
2.1 Vývoj pojetí vlastnictví a vlastnického práva	14
2.2 Platná právní úprava vlastnictví	21
2.2.1 Garance a ochrana vlastnictví na ústavní úrovni	21
2.2.2 Garance a ochrana vlastnictví na zákonné úrovni	23
3. Specifika pozemkového vlastnictví	25
4. Ústavní základy omezení vlastnického práva k pozemku	36
5. Formy omezování vlastnického práva k pozemkům	40
6. Občanskoprávní omezení vlastnických práv k pozemkům	45
7. Veřejnoprávní omezení obecně	48
8. Katastr nemovitostí a účelová kategorizace půdy	51
8.1 Katastr nemovitostí a vlastnické právo k pozemkům	51
8.2 Účelová kategorizace půdy a vlastnické právo k pozemkům	52
9. Územní plánování a vlastnické právo k pozemkům	54
9.1 Koncepční nástroje územního plánování	55
9.2 Realizační nástroje územního plánování a vlastnictví pozemku	64
10. Omezení či odnětí vlastnického práva k pozemkům	71
10.1 Prameny právní úpravy	72
10.2 Podmínky a předpoklady vyvlastnění	73
10.3 Předmět vyvlastnění	75
10.4 Subjekty vyvlastnění	78
10.5 Předpoklady vyvlastnění	80
10.5.1 Veřejný zájem	80
10.5.2 Účel vyvlastnění ve speciálním zákoně jako předpoklad vyvlastnění	82
10.5.3 Poskytnutí náhrady jako předpoklad za vyvlastnění	84
10.5.4 Subsidiarita a přiměřenost jako předpoklad vyvlastnění	86
10.5.5 Soulad s úkoly a cíli územního plánování	88
10.5.6 Možnost zrušení vyvlastnění	89
10.6 Řízení o vyvlastnění a možnost soudní obrany	90
11. Omezení při pozemkových úpravách	96
12. Omezení při ochraně zemědělského půdního fondu	102

13. Omezení v lesním zákoně a při výkonu myslivosti	117
14. Omezení pro účely ochrany přírody a krajiny	132
14.1 Omezení při obecné ochraně přírody a krajiny	135
14.2 Omezení při zvláštní ochraně přírody a krajiny	142
14.2.1 Zvláště chráněná území	142
14.2.2 Soustava NATURA 2000	149
14.2.3 Druhová ochrana.....	151
15. Omezení při ochraně vod a výkonu rybářského práva	154
16. Závěr.....	167
Shrnutí	171
Summary.....	172

Anotace

Vlastnické právo je v České republice, stejně jako v ostatních demokratických zemích, uznáno za jedno ze základních práv člověka a je mu poskytována ochrana předpisy nejvyšší právní síly. Spolu s rozvojem moderní společnosti je čím dál více omezováno a dávno byla opuštěna teorie o vlastnickém právu jako neomezeném panství nad věcí. Jsou-li předmětem vlastnického práva pozemky, jsou omezení četnější a intenzivnější, protože pozemky se v mnohém od ostatních předmětů vlastnictví odlišují. Odlišné jsou především tím, že jich je omezené a konečné množství, jsou nepřemístitelné a jako půda představují jednu ze základních složek životního prostředí. Spolu se stále stoupajícím množstvím lidí na Zemi a jejich rychle rostoucími nároky na využití půdy tak musí pozemky plnit stále více funkcí současně, a to ve prospěch stále většího okruhu osob. Vzrůstá také potřeba ochrany ekologických vlastností půdy. Ze všech těchto důvodů je zapotřebí výkon vlastnických práv k pozemkům regulovat a tedy omezovat. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve veřejném zájmu, jsou upravena předpisy veřejného práva.

Klíčová slova: vlastnictví pozemku, omezení, veřejný zájem

Abstract

In the Czech Republic, the same way as it is in other democratic countries, the ownership right is recognized to be one of the fundamental human rights, and it is protected by legislation of a supreme legal force. Along with modern society development and for this reason it becomes more and more restricted. It is a long time ago, when the unlimited legal domain like theory of ownership rights in rem was forsaken. The restrictions are more numerous and intensive in case of land being subject to ownership rights. This results from many differences between land and other subjects of ownership. Limited and definitive land area, the fact that land is not relocatable as well as soil, being one of environmental elements, represent the most important ones. In one line with increasing amount of people on Earth and their increasing requirements on its usage, the land must fill constantly increasing needs for the welfare of increasing amount of people at the same time. The necessity of protection of environmental aspect of land and soil respectively, is still growing. For all those reasons, the restrictions and regulations on land ownership rights are to be put in place. When justified by public interest, the restrictions arise from public law legislation.

Key words: land ownership, restriction, public interest

Seznam použitých zkratk

BPEJ	Bonitovaná půdně ekologická jednotka
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
CHKO	Chráněná krajinná oblast
KN	Katastr nemovitostí
LesZ	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MyslZ	Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NOZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění
NP	Národní park
NPP	Národní přírodní památka
OZO	Zákon č. 946/1811 Sb.z.s., obecný zákoník občanský
PP	Přírodní památka
PR	Přírodní rezervace
RybZ	Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, v platném znění
SPŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
StZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášena sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., v platném znění
ÚSES	Územní systém ekologické stability
VKP	Významný krajinný prvek
VodZ	Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů, v platném znění

VyvlZ	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, v platném znění
ZOK	Zákon č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích a družstvech, v platném znění
ZOPŘK	Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
ZOZPF	Zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění
ZPF	Zemědělský půdní fond
ZPÚ	Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění
ŽP	Životní prostředí

1. Úvod

Předkládaná disertační práce se zabývá problematikou veřejnoprávních omezení vlastnických práv k pozemku tak, jak vyplývají z platné právní úpravy v České republice. Jedná se o širokou oblast právních vztahů, které vznikají ve střetu a snaze o nalézání rovnováhy mezi zachováním co nejširšího rozsahu práv vlastníků pozemků na straně jedné a uskutečněním společensky prospěšných cílů, k němuž jsou zapotřebí pozemky těchto vlastníků, na straně druhé. Realizace společensky prospěšných cílů je téměř výlučně organizována státem a z veřejných rozpočtů je také financována. Vskutku tradiční jsou tato omezení v oblasti ochrany a organizace využití vodních zdrojů, mající dokonce starověký původ, středověk pak přinesl například úpravu práva horního, průmyslová revoluce s mohutnou exploatací dřevin tlak na ochranu lesů a o něco pozdější potřebu výstavby dopravní infrastruktury, především železnice. Omezení vlastnického práva k pozemkům v uvedených oblastech jsou užívána a rozvíjena dodnes a přibyla k nim řada oblastí dalších, např. organizace využití území a stavební předpisy, energetika a další.

V posledních desetiletích narůstá překotným tempem také objem právní regulace v oblasti ochrany životního prostředí a jeho složek, který svým rozsahem a šíří svého záběru dalece přesahuje právní úpravu používanou kdykoli v minulosti. Značné množství těchto předpisů má svůj původ v právu nadnárodním (legislativa EU) a mezinárodním (především mezinárodní smlouvy vzniklé na půdě OSN a jejích organizací). Tento rychlý rozvoj je reakcí na neméně rychlé a stále se prohlubující poškozování životního prostředí, dříve způsobované především dnes rozvinutými, později také v současnosti se teprve rozvíjejícími zeměmi. Poškozování životního prostředí má dopady v kontextu celé planety a vyplývá z něj naléhavá potřeba tomuto poškozování všemi dostupnými prostředky zamezit. Dnes již notoricky známými problémy tohoto druhu jsou např. emise skleníkových plynů a s nimi související efekt globálního oteplování klimatu Země, nedostatek sladké vody na kontinentech, ohrožování biodiverzity a vymírání živočišných druhů nebo například znečištění moří a kontaminace půdy nebezpečnými látkami.

V České republice je v současnosti velmi aktuální boj s nárůstem sucha, který odborníci již delší dobu pozorují a do budoucnosti očekávají značné zhoršení situace. Je zaznamenána změna četnosti a délky trvání srážek ve prospěch kratších a velmi intenzivních srážek, které se jednak nestačí do půdy vsáknout a způsobují povodně,

jednak odnášejí úrodnou vrstvu půdy. Pro zmírnění těchto jevů je zapotřebí budovat vodní nádrže, stejně jako chránit půdu před erozí budováním odvodňovacích příkopů či opětným zřizováním mezí.

Potřeba reagovat na změny klimatu je doprovázena intenzivním rozvojem a zaváděním obnovitelných zdrojů energie, vyžaduje zvyšování ekologické stability krajiny,¹ na začátku desetiletí se legislativní úpravy dočkaly také úvahy o snižování množství oxidu uhličitého v ovzduší jeho ukládáním do horninových struktur. Hovoříme-li o zdrojích energie, pak přes své relativně malé množství, má významný ekologický aspekt také potřeba ukládání a dlouhodobého skladování vyhořelého jaderného paliva. V současnosti je v ČR vytipováno sedm lokalit s vhodnými geologickými podmínkami, ovšem obce, v jejichž katastru se tyto lokality nacházejí, se umístění úložiště jaderného odpadu intenzivně brání, a tak pravděpodobně nezbyde než úložiště vybudovat v areálu jedné ze dvou jaderných elektráren v ČR. I tehdy se bude jednat zřejmě o řešení dočasné a, řečeno s trochou nadsázky, se bude čekat, až vědci přijdou s řešením, jak se vyhořelého jaderného paliva bezpečně zbavit provždy, případně pro něj najít další využití.

Důvody, pro které je zapotřebí omezovat vlastnická práva k pozemkům, se časem mění a vyvíjejí podle aktuálních potřeb společnosti a mají souvislost se stupněm rozvoje společnosti.

Omezení vlastnických práv k pozemkům spočívají zpravidla v povinnosti vlastníka pozemku se zdržet určitého chování, nebo strpět užití jeho pozemku k dosažení obecně prospěšného cíle. Proč tato omezení dopadají na vlastníky pozemků anebo práv k nim více než na vlastníky jiných věcí, je dáno především specifickou povahou pozemků, resp. půdy jako takové. Hlavním důvodem je, že půdy je omezené a konečné množství, které nemůže být lidskou činností dále rozšiřováno. Je-li tedy např. zapotřebí chránit vodní zdroj, nelze ochranu tohoto zdroje uskutečnit na jiném místě než právě na pozemku, kde se tento zdroj nalézá, případně pozemcích sousedních.

Současně nelze pominout, že dotčení vlastníci, je-li výkon jejich vlastnických práv omezen z důvodu veřejného zájmu, tedy za účelem dosažení společensky prospěšného cíle, nesou ve srovnání s ostatními vlastníky pozemků takto nepostižených přeci jen

¹ Více Hanák, J.: Vyvlastnění z environmentálních důvodů. 1. vydání. Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. str. 11

větší náklady, zejména pak v podobě ušlého zisku, který by, pokud by omezení nebylo, mohli na svých pozemcích realizovat. Za tento ušlý zisk mají být podle pravidel právního státu odškodněni a vedou se četné odborné i laické diskuze, kde leží ona hranice intenzity omezení, pod níž je omezení třeba chápat jako prostou občanskou povinnost bez nároku na náhradu, a odkdy již náhrada býti poskytnuta má. K tomu se navíc zcela případně ptá M. Damohorský, zda náhrada za omezení podnikatelské činnosti má být poskytnuta vždy, nebo jen tehdy, pokud existují věcné a např. i personální předpoklady a vůle po tvorbě zisku, který tak z důvodu omezení vlastníku pozemku skutečně uchází. Jinými slovy, zda má být odškodněn i vlastník, který činnost, ve které by mu mohl zisk ujít, vůbec vykonávat nechce a není k tomu ani připraven.²

Již na počátku je třeba upozornit na skutečnost, že omezení vlastnického práva k pozemku nevyvěrá pouze z předpisů veřejnoprávních, ale také z předpisů soukromoprávní povahy. Obě úpravy se navzájem prolínají a doplňují, přičemž praktickým důvodem pro členění práva soukromého a veřejného je především odlišnost metody právní regulace³ a zásad, kterými se obě disciplíny řídí („každý může činit, co zákon nezakazuje“ v případě práva soukromého a zásada, že „nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ v případě práva veřejného). Typickým případem vzájemné koexistence a potřebnosti obou úprav je např. úprava sousedských práv soukromoprávním občanským zákoníkem⁴ (NOZ), která je však v řadě případů kogentní, nelze se od ní odchýlit, a z hlediska vlastníka tedy mnohdy není valného rozdílu, je-li stížen omezením povahy soukromoprávní či veřejnoprávní, například v případě povinnosti strpět vstup na pozemek. Zcela nerozlučnou dvojici pak tvoří právo veřejné a soukromé např. v případě nuceného odnětí nebo omezení vlastnického práva. Odnětí i omezení má svůj podklad v normě práva veřejného, vč. možnosti obrany ve správním soudnictví, otázka náhrady je však povahy soukromoprávní a k řešení případných sporů o její výši jsou příslušné soudy civilní. Byla-li již o něm zmínka, nezbyvá než doplnit, že s institutem omezení vlastnického práva k pozemku úzce souvisí právě institut vyvlastnění nemovitostí. Je používán k řešení stejných problémů

² Damohorský, M.: *Ochrana přírody a krajiny a právní řešení kompenzací ekonomických ztrát z ní vzniklých*. In: Jančárová, I. – Slováček, J.: *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

³ Soukromoprávní metoda regulace se vyznačuje rovným postavením účastníků právních vztahů a jejich smluvní volností, pro veřejnoprávní metodu je typický vztah nadřízenosti a podřízenosti účastníků, formální proces rozhodování o právech a povinnostech s minimálním prostorem účastníků pro uplatnění jejich vůle.

⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

jako omezení vlastnického práva, tedy uskutečnění obecně prospěšných cílů ve veřejném zájmu. Vyvlastnění v pravém slova smyslu, tedy odnětí vlastnického práva a jeho přechod na jinou osobu, se od omezení liší především mírou intenzity zásahu do práv vlastníka, a je v tomto ohledu krajním řešením situací, u kterých nepostačí pouhé omezení vlastnictví, např. zřízením věcného břemene. Právní teorie i platná právní úprava za vyvlastnění označují i nucené omezení vlastnického práva k nemovitosti, přičemž oba druhy zásahů mají společná také procesní pravidla, upravená obecným vyvlastňovacím předpisem, kterým je zákon o vyvlastnění.⁵ Ať již se jedná o regulaci soukromoprávní nebo veřejnoprávní, je jakékoli omezení vlastnického práva možné jen při splnění podmínek stanovených právem ústavním, případně mezinárodním. Další právní oblastí, bez které by nebylo možné veřejnoprávní omezení vlastnického práva realizovat, představuje právo správní.

Práce se zabývá rozбором veřejnoprávních omezení k pozemkům v ČR. Hlavním předmětem zájmu jsou pozemky a práva k nim, tedy disciplína označitelná jako právo pozemkové. Okolnost, že je pozemkové právo na Právnické fakultě Univerzity Karlovy vyučováno v rámci Katedry práva životního prostředí, není dána jen důvody organizačními.

Půda sama o sobě představuje jednu ze složek životního prostředí a je tedy zcela logické, že značná část omezení věcných či jiných práv k ní se vztahujících, pramení z předpisů práva životního prostředí. Přestože to nemusí být v případě oborů, jakými jsou např. stavební právo, územní plánování a řízení, nebo energetické předpisy na první pohled zjevné, i ony, integrálně s jejich primárními obory, navazují a někdy i provádějí normy ekologické a mají s problematikou ochrany životního prostředí úzkou vazbu. Zpravidla jsou to také kladná vyjádření či souhlasy orgánů ochrany životního prostředí, které předchází a podmiňují realizaci činností, těmito oborovými předpisy upravených. Proto se také často o nich, zejména v případě stavebního zákona, z hlediska práva životního prostředí hovoří jako o právních předpisech průřezových. To je také důvodem, proč ze značného množství veřejnoprávních předpisů, ze kterých vyplývají omezení vlastnického práva pozemkových vlastníků, se práce zaměřuje především na právní předpisy související s ochranou životního prostředí.

⁵ Zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

Předkládaná disertační práce tematicky navazuje a rozvíjí mou rigorózní práci na téma Vyvlastnění nemovitostí, kterou jsem pod vedením Doc. JUDr. Jaroslava Drobníka, CSc., obhájil na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v roce 2009.

Práce je členěna do 15 kapitol. Úvodní kapitoly jsou věnovány teoretické části pojednávající obecně o pozemkovém vlastnictví a pramenech právní úpravy, které vlastnictví zaručují ochranu i těch, které naopak umožňují jeho omezení. Samostatné kapitoly jsou věnovány formám omezování vlastnického práva k pozemkům a obecnému vymezení omezení veřejnoprávních, jedna kapitola je věnována omezením vlastnických práv k pozemku soukromoprávním občanským zákoníkem. Kapitoly následující se pak věnují veřejnoprávním omezením vlastnických práv k pozemkům a jsou tematicky členěny podle oblastí právní úpravy, ze které vyplývají. V závěru jsou shrnuty poznatky práce a obsahuje též některé náměty *de lege ferenda*.

Při vypracování předkládané práce jsem použil zejména metodu gramaticko-sémantickou a logickou, analýzu a syntézu, historickou, v případě řady řešených problému také metodu komparativní.

Práce vychází z právních předpisů platných ke dni 31. srpna 2017.

2. Obecně o vlastnictví

Aby bylo možné se zabývat rozбором omezení vlastnického práva k pozemkům, je zapotřebí nejprve tyto pojmy alespoň stručně vymezit. Tomuto účelu budou věnovány následující dvě kapitoly.

2.1 Vývoj pojetí vlastnictví a vlastnického práva

Protože se vztahuje k určité věci,⁶ je vlastnické právo řazeno mezi práva věcná (*iura in rem*), z nichž je pokládáno za základní a nejvýznamnější, protože vlastník disponuje všemi myslitelnými oprávněními k věci. Pojem věcných práv vznikl na historickém základě práva římského, svým původem však není římskoprávní, nýbrž byl vytvořen pozdější právní naukou v době recepcie římského práva.⁷ Na rozdíl od práv závazkových, obligačních, která vznikají ve vztahu konkrétních subjektů, se práva věcná vyznačují tím, že k výkonu svého práva oprávněný z věcného práva již nikoho dalšího nepotřebuje a své právo může realizovat přímo a sám. Oprávnění vlastníka, případně osoby oprávněné z jiného věcného práva, odpovídá povinnost všech ostatních subjektů jej při výkonu jeho práva nerušit. Proto se o věcných právech hovoří jako o právech absolutních, působících vůči všem (*erga omnes*).⁸

Římskoprávní pojetí za podstatu vlastnického práva vymezilo oprávnění vlastníka nad věcí panovat: „*Vlastnictví je právní panství, všeobecné, přímé a výlučné.*“⁹ K uskutečnění tohoto panování nad věcí je vlastník vybaven třemi základními právy, která bývají označována jako tzv. *vlastnická triáda*. Jedná se o právo vlastníka věc držet (*ius possidendi*), věc užívat a požívat (*ius utendi et fruendi*) a právo s věcí nakládat (*ius disponendi*), jehož nejdůležitější složkou je právo věc zcizit a převést ji na jinou osobu (*ius alienandi*). Spolu s uvedenými oprávněními právní teorie rozlišuje také výkon vlastnického práva spočívající v negaci uvedených oprávnění, tj. právo vlastníka věc nedržet – opustit nebo zničit (*ius abutendi*), neužívat a nepožívat, nenakládat s ní (*ius non utendi, non fruendi et non disponendi*). Výkonem jmenovaných práv vlastník může věc fakticky ovládat, využívat jejích užitečných vlastností, stávat se vlastníkem jejích

⁶ V římskoprávním pojetí byly předmětem věcných práv pouze věci hmotné.

⁷ Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 1. díl. Obecná část, 2 díl: Věcná práva. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI, 2005, str. 259.

⁸ Podrobněji: Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 1. díl. Obecná část, 2. díl: Věcná práva. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI, 2005, str. 260.

⁹ Kinel, J., Urfus, V., Skřejpek, M. *Římské právo*. Druhé vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, str. 153.

přírůstků, věc zcizit a rozhodovat o jejím jakémkoli myslitelném právním i faktickém osudu.¹⁰ Třebaže popsané pojetí vlastnického práva stojí na co nejširším a nejliberálnějším katalogu vlastnických oprávnění, je namístě doplnit, že již římské právo uznávalo a obsahovalo limity - omezení vlastnických oprávnění: soukromoprávní střet se stejně neomezenými právy ostatních vlastníků nebo existence oprávnění věcněprávního charakteru k věci svědčící jiné osobě a povinnosti v zájmu veřejném, mající původ zejména ve stavebním právu.¹¹ Tyto překážky však mohly, alespoň teoreticky, odpadnout a díky *elasticitě vlastnického práva* byl jeho výkon ze strany vlastníka opět neomezený. Známa byla i kategorie tzv. holého vlastnictví (*dominium nudum, nuda proprietas*), kdy vlastník nedisponuje žádným z vlastnických práv, a přesto je stále vlastníkem.

Toto pojetí vlastnictví jako právního panství nad věcí, a to včetně výše uvedených omezení, přetrvalo až do počátku moderních dějin a bylo převzato moderními kodifikacemi kontinentálního práva: francouzským Code Civil (1804), rakouským ABGB/OZO (1811) či německým BGB (1896). OZO¹² z roku 1811 v ustanovení § 354 stanoví: „*Vlastnictví, posuzováno jako právo, je oprávněním volně nakládati s podstatou věci a s jeho užitky a každého jiného z toho vyloučiti.*“ A dále v ustanovení § 364: „*Vlastnické právo lze vůbec vykonávati jen potud, pokud se tím ani nesahá v práva třetí osoby, ani nevystupuje z mezí zákony předepsaných k zachování a zvelebení obecného blaha.*“

Podstatné změny přišly na počátku 20. století především zásluhou teoretických prací L. Duguity¹³ a W. J. Hedemanna¹⁴, kteří, pochopitelně ovlivnění historickým kontextem, začali o vlastnickém právu uvažovat v dimenzích sociální role vlastnictví a s ní souvisejícími povinnostmi vlastníků ve vztahu ke společnosti. Vlastník měl nově své vlastnictví využívat ve prospěch společenských potřeb a jen takovému výkonu vlastnického práva měla být poskytována ochrana. Sociální funkce vlastnictví, jak nové pojetí nazvala právní teorie, doznala legislativní podoby v ústavě Výmarské republiky z r. 1919 v ustanovení čl. 153 odst. 3, podle něhož vlastnictví zavazuje, jeho výkon má

¹⁰ Více Bradáč, A., Fiala, J. *Nemovitosti – oceňování a právní vztahy*. 4. Přepřacované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2007, str. 16.

¹¹ Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M. *Římské právo*. Druhé vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, str. 155.

¹² Zákon č. 946/1811 Sb.z.s. Obecný zákoník občanský

¹³ Léon Duguit (1859-1928), profesor ústavního práva na univerzitě v Bordeaux.

¹⁴ Justus Wilhelm Hedemann (1878 – 1963) zakladatel Institutu pro obchodní právo v Jeně.

zároveň sloužit obecnému dobru.¹⁵ Tuto formulaci po druhé světové válce převzalo i ust. čl. 14 odst. 2 základního zákona Německé spolkové republiky z r. 1949.

Také nazírání vlastnictví v českém, resp. československém právu ve 20. století prošlo bouřlivým vývojem. První zásadní změna přišla s přijetím nové ústavy v roce 1948 a na ni navazujícími občanskými zákoníky z r. 1950, který vystřídal ABGB (OZO), a občanským zákoníkem z r. 1964.

Ústava z roku 1948¹⁶ sice deklarovala v ust. čl. 8 a 9 garantování majetkových svobod, spočívajících v možnosti každého občana nabývat na kterémkoli místě Československé republiky nemovitosti i jiný majetek, a to v mezích obecných právních předpisů, a také deklarovala, že soukromé vlastnictví smí být omezeno jen zákonem a vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, není-li, nebo nebude-li zákonem stanoveno, že se náhrada dávat nemá. Zároveň s tím však v čl. XII Základních článků Ústavy mimo jiné stanovila, že hospodářská soustava Československé republiky je založena na znárodnění nerostného bohatství, průmyslu, obchodu a peněžnictví a dále na vlastnictví půdy podle zásady „*půda patří tomu, kdo na ní pracuje*“. Osobní majetek měl být nedotknutelný a drobnému a střednímu podnikání náležela ochrana.

Tím byla otevřena cesta k přijetí zákona č. 141/1950 Sb., občanského zákoníku, který již ve své hlavě sedmé upravoval jednotlivé druhy vlastnictví, čímž byl namísto doposud jednotného vlastnictví zaveden hierarchický systém několika druhů a forem vlastnictví, z nichž každý druh i každá forma vlastnictví byly striktně účelově omezeny. Nejvyšší formou, která byla prohlášena za nedotknutelný zdroj bohatství a síly republiky a blahobytu pracujícího lidu, bylo vlastnictví socialistické, které existovalo buď ve formě státního vlastnictví, nebo ve formě vlastnictví družstevního.¹⁷ Vlastnictví osobní se vztahovalo k osobnímu majetku, který byl vymezen jako předměty domácí a osobní potřeby, rodinné domky a úspory nabyté prací. Tento osobní majetek byl nedotknutelný. Původní koncepci úpravy vlastnických práv odpovídala jen značně okleštěná ustanovení § 106 a násl., upravující soukromé vlastnictví. Oprávnění vlastníka byla formulačně zredukována na právo s věcí v mezích právního řádu nakládat a proti narušiteli podat reivindikační nebo negatorní žalobu. Podrobná byla naopak úprava užití věci proti vůli vlastníka v případě nouze anebo tehdy, žádal-li to důležitý obecný zájem,

¹⁵ Bliže Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, str. 18.

¹⁶ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

¹⁷ Ustanovení § 100 a násl. občanského zákoníku z roku 1950

který jinak uspokojit nelze. Obojí bylo možné jen v nezbytné míře a za náhradu, přičemž omezení, která nebylo možné „dobře žádat“, směla být požadována teprve po proběhnuvším řízení, totožném s řízením vyvlastňovacím. Vskutku velmi stručně byla v ust. § 109 upravena sousedská práva společně s obecným zákazem jakéhokoli obtěžování sousedů nad míru přiměřenou poměrům či ohrožení výkonu jejich práv. Vlastnické poměry k půdě byly v souladu s tehdy platnou Ústavou založeny na zásadě „půda patří těm, kdož na ní pracují“ a měly se spravovat občanským zákonem, pokud zvláštní předpisy nestanovily jinak. V souladu s ideovým zaměřením zákoníku pak bylo věnováno také jedno ustanovení pozbytí vlastnictví (ust. § 132), které v prvním odstavci stanovilo, že „*Vlastnictví se pozbývá zejména také tím, že ho nabude někdo jiný nebo že se ho vlastník vzdá*“ aniž se jakkoli zmínilo o ostatních způsobech pozbytí vlastnictví.

Rok 1964 přinesl přijetí dvou nových předpisů, které nahradily občanský zákoník z roku 1950. Byly jimi zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník a zákon č. 109/1964 sb., hospodářský zákoník.

Občanský zákoník si ve své preambuli vytýčil za hlavní cíl „*zakotvit a vymezit práva a povinnosti občanů a organizací vznikající v oblasti uspokojování hmotných a kulturních potřeb, chránit tato práva, jsou-li vykonávána v souladu se zájmy společnosti, a přispět k důslednému dodržování socialistické zákonnosti v občanskoprávních vztazích.*“ Ustanovení občanského zákoníku měla směřovat k upevňování socialistických ekonomických i ostatních společenských vztahů a k překonávání přežitků ve vědomí lidí a pomáhat tak vytvářet předpoklady pro přeměnu vztahů socialistických ve vztahy komunistické. Z vlastnických vztahů bylo upraveno osobní vlastnictví, sloužící k uspokojení hmotných a kulturních potřeb občanů. Předmětem osobního vlastnictví mohly být příjmy a úspory z práce a sociálního zabezpečení, věci domácí a osobní potřeby a rodinné domky a rekreační chaty.¹⁸ Osobní vlastnictví podléhalo ochraně pouze, pokud věci jej tvořící nebyly nahromaděny v rozporu se zájmy společnosti nad míru osobní potřeby vlastníka. Pro použití věci v důležitém zájmu společnosti proti vůli vlastníka platila nově podmínka dočasnosti. Nově bylo v části třetí zákona upraveno osobní užívání bytů, jiných místností a pozemků, které byly ve vlastnictví státních, družstevních a jiných socialistických organizací. Právo osobního užívání pozemků bylo taxativně určené k výstavbě rodinného domku, rekreační chaty, garáže anebo zřízení zahrádky, eventuálně mohlo být zřízeno k pozemkům, na kterých tyto stavby nebo

¹⁸ Ustanovení § 127 zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.

zahrádky již byly, přičemž občan směl mít v osobním užívání ke stejnému účelu jen jeden pozemek. Ve všech uvedených případech byla nemovitost poskytována občanům za náhradu na dobu neurčitou, byty mohly být na základě dohody uživatelů, schválené místním národním výborem, měněny, právo osobního užívání pozemku nešlo smluvně převádět a toto právo přecházelo při převodu stavby na nového vlastníka.¹⁹

Úprava socialistického společenského vlastnictví, které se dělilo na státní socialistické vlastnictví, družstevní socialistické vlastnictví a vlastnictví společenských a jiných socialistických organizací, byla provedena ve shora zmíněném hospodářském zákoníku. Hospodářský zákoník vznikl pro úpravu některých vztahů vznikajících při řízení národního hospodářství a při hospodářské činnosti socialistických organizací: jmenovitě se podle preambule jednalo o plánovité řízení národního hospodářství a socialistické společenské vlastnictví, organizaci hospodářské činnosti, postavení socialistických organizací a jejich hospodaření, spolupráci socialistických organizací a jejich majetkovou odpovědnost za porušení stanovených povinností a konečně platební a úvěrové vztahy socialistických organizací. Vyčlenění obligačního práva obchodního, které bylo ve vztahu speciality k úpravě provedené v občanském zákoníku, z obecného občanského práva a jeho samostatná kodifikace pak na území ČR trvalo až do 1.1.2014, kdy začal platit NOZ.²⁰ Na výkonu společenského socialistického vlastnictví se měli aktivně podílet všichni pracující,²¹ měli jej chránit a podílet se na jeho rozvoji a hospodářském využití. Důkazem privilegovaného postavení tohoto typu vlastnictví bylo například vyloučení promlčení práva na ochranu proti neoprávněným zásahům do něj, zejména právo na vydání ze strany neoprávněných držitelů. O využívání pozemků platilo pravidlo zmíněné v Ústavě a občanském zákoníku, stavba náležela organizaci, která jí pořídila, eventuálně státu. Všechny věci ve státním socialistickém vlastnictví měly jediného vlastníka, kterým byl stát, přičemž státní socialistické vlastnictví jako celek, bylo vlastnictví všeho lidu.²²

Národním majetkem pak byly veškeré věci ve státním socialistickém vlastnictví (hmotný národní majetek) spolu s veškerými pohledávkami a jinými majetkovými právy státu. Jednotlivé části národního majetku byly spravovány státními organizacemi,

¹⁹ Ustanovení § 218 zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, platné do 31. 12. 1991.

²⁰ Právní poměry neobligační povahy upravuje s účinností od 1. 1. 2014 zákon č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích a družstvech (ZOK).

²¹ Ustanovení § 9 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník.

²² Ustanovení § 63 tamtéž.

poměrně podrobně byly upraveny podmínky převádění majetku mezi státními organizacemi navzájem, části národního majetku mohly být odevzdány bezplatně do trvalého užívání jiným socialistickým organizacím než státním, zejména družstevním nebo společenským. Organizace, kterým byl majetek odevzdán do trvalého užívání, byly oprávněny jej užívat jen k účelu, ke kterému jim byl odevzdán a byly povinny majetek udržovat a chránit.²³ Ve vyšším společenském zájmu mohl být majetek organizaci odňat z trvalého užívání, totéž platilo, pokud organizace neplnila povinnosti trvalého uživatele. Převody věcí určených k osobní spotřebě do vlastnictví občanů při prodeji v obchodě a při poskytování jiných služeb socialistickými organizacemi se řídily ustanoveními občanského zákoníku.

Družstevní vlastnictví, jako forma socialistického společenského vlastnictví spočívalo na společné činnosti soudružského kolektivu členů družstva,²⁴ družstevní majetek byl ve vlastnictví jednotlivých lidových družstev, družstevních podniků, případně jejich vyšších organizací. S družstevním majetkem mohla družstevní organizace nakládat, zejména jej převádět, jen k plnění svých úkolů, nebo vyžadoval-li to důležitý společenský zájem. Toto omezení se nevztahovalo na neupotřebitelný a přebytečný majetek.

Po změně režimu v roce 1989 byla opuštěna doktrína vícero typů vlastnictví a od 1. 1. 1992 vstoupila v účinnost novela občanského zákoníku,²⁵ která, opírajíce se o ust. čl. 11 Ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky,²⁶ znovu zavedla do občanského práva jediné vlastnictví, a ve svém ustanovení § 124 stanovila, že všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana. V ustanovení předchozím se pak navrátila

²³ Ust. § 70 odst. 2 tamtéž.

²⁴ Ust. § 94 tamtéž.

²⁵ Zák. č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

²⁶ Čl. 11: (1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmou práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vylvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

(5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

k vlastnické triádě jako deklaraci oprávnění vlastníka, která byl vlastník oprávněn vykonávat v mezích zákona. Zvláštní úpravě bylo vymezeno vlastnictví k bytům a nebytovým prostorům, speciálním zákonem ve vztahu k občanskému zákoníku mohlo být stanoveno, které věci mohou být předmětem vlastnictví pouze státu nebo určených právnických osob.²⁷ Negatorní nebo reivindikační žaloba byla k dispozici kromě vlastníka také oprávněnému držiteli. Vlastníkovi se zakazoval takový výkon jeho práv, který by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného, nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Současně byla provedena úprava sousedských práv, vlastník nesměl ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami svého pozemku či stavby, zakázány byly imise nad míru přiměřenou poměrům, vnikání zvířat na sousedův pozemek a nešetné odstraňování převisů a podrostů. Na nezbytně nutnou dobu a v nezbytné míře byli vlastníci povinni umožnit vstup na své pozemky a stavby, pokud to vyžadovala údržba a obhospodařování sousedících pozemků a staveb. V naléhavém veřejném zájmu nebo ve stavu nouze byl vlastník povinen strpět použití své věci, a to za náhradu, a pokud účelu nebylo možné dosáhnout jinak.

Opuštění socialistického nazírání na vlastnictví bylo po rozpadu federace a vzniku samostatné České republiky potvrzeno přijetím Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (Ústava), který svým ust. čl. 3 určil za součást ústavního pořádku Listinu základních práv a svobod (dále jen Listina),²⁸ která článek 11 kompletně převzala.

Zcela se však právní úprava vlastnictví k římskoprávnímu pojetí nevrátila, když do ust. čl. 3 odst. 11 Listiny přibyla zásada, že „*vlastnictví zavazuje*,“ převzatá z ust. čl. 14 odst. 2 základního zákona SRN, resp. ustanovení ze shora zmíněné Ústavy Výmarské republiky, čímž byl vysloven požadavek, aby vlastnictví plnilo též sociální funkci. Na rozdíl od zmíněných vzorů však Listina nepřevzala příkaz, že výkon vlastnictví má sloužit obecnému dobru, ale pouze zakázala jeho zneužití k újmě práv druhých a jeho výkon v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Zakázán je současně výkon vlastnického práva poškozující nad míru stanovenou zákonem lidské zdraví, přírodu a životní prostředí.

²⁷ Jednalo se o zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, jehož ust. § 17 stanovilo omezení pro nabývání nemovitého majetku na území ČR cizozemci. Dále např. podle horního zákona bylo ve výlučném vlastnictví státu nerostné bohatství, podle zákona o péči o zdraví lidu pak přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodních minerálních vod stolních.

²⁸ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zatímco úprava vlastnictví Listiny platí do současnosti, občanský zákoník z r. 1964 byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen novým občanským zákoníkem (NOZ).²⁹

2.2 Platná právní úprava vlastnictví

2.2.1 Garance a ochrana vlastnictví na ústavní úrovni

Vlastnické právo je českým právním řádem uznáno za jedno ze základních lidských práv a jako takové je garantováno předpisy nejvyšší právní síly. Konkrétně tak činí ust. čl. 11 odst. 1 Listiny, která tvoří podle ust. čl. 3 Ústavy součást ústavního pořádku ČR, když každému zaručuje právo vlastnit majetek, zaručuje vlastníkům přechod jejich majetku na dědice a dále výslovně deklaruje, že vlastnické právo žádného vlastníka nebude pozitivně či negativně diskriminováno ve vztahu k vlastnickým právům ostatních vlastníků. Součástí těchto záruk je také garance ochrany práva vlastnit majetek soudní mocí ve spravedlivém procesu,³⁰ a to před neoprávněnými zásahy třetích osob i státu.

Ochranu vlastnickému právu včetně garance jeho ochrany soudní poskytuje také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva),³¹ která je podle ust. čl. 10 Ústavy přijata za součást právního řádu České republiky. Terminologicky se sice Úmluva od domácí právní úpravy mírně odlišuje, když garantuje každé fyzické nebo právnické osobě právo *pokojně užívat její majetek*,³² významově se však jedná o právo obsahově stejné, ne-li dokonce širší, protože Listina se omezuje toliko na právo majetek vlastnit a tuto definici by tedy čistě podle slovního výkladu splnilo i tzv. holé vlastnictví (*nuda proprietas, dominium nudum*) viz výše.

Obě normy negarantují právo na majetek jako takový, ale zaručují každému možnost majetku nabývat, a garantují vlastníkově právo na ochranu výkonu jeho vlastnických práv proti rušení ze strany třetích osob. Pojem majetek, coby předmět vlastnictví, se na ústavní a mezinárodní úrovni neomezuje pouze na věci hmotné, jak bývalo tradičně konstruováno občanským právem do doby přijetí NOZ, ale chrání rovněž vlastnictví

²⁹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁰ Čl. 4 Ústavy, resp. čl. 36 Listiny.

³¹ Úmluva byla vyhlášena sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

³² Čl.1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod: *Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.*

věcí nehmotných, práv z duševního a průmyslového vlastnictví, cenných papírů nebo například pohledávek. Ochrana se vztahuje i k legitimnímu očekávání nabytí majetku.³³

„Integrální součástí ochrany majetkových práv je podle ESLP a Ústavního soudu také ochrana legitimního očekávání, tedy ochrana nároku, na jehož splnění má oprávněný přinejmenším legitimní očekávání (esperance légitime/legitimate expectation). Ústředním pravidlem při posuzování existence takového legitimního očekávání je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit legitimní očekávání jako majetkový zájem chráněný ust. čl. 1 Dodatkového protokolu. Založit legitimní očekávání může vnitrostátní právní úprava nebo ustálená judikatura vnitrostátních soudů.“³⁴

Práva vlastnická jsou pod ochranou soudní moci, na ústavní úrovni zaručené v ust. čl. 36 Listiny, práva garantovaná Úmluvou pak chrání Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku. Garance vlastnického práva podle ust. čl. 11 Listiny se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkovvi poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů.³⁵ Vlastnické právo, jak je garantováno citovanými ustanoveními tedy

³³ Srov. náleží ÚS ze dne 3. prosince 2007, sp. zn.: I. ÚS 544/06: *Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní je jedním ze základních atributů právního státu. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivce může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu. Jinak řečeno, podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci. Z ústavněprávních hledisek je stěžejí akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné. V nyní projednávaném případě však nepůsobí ochrana dobré víry, resp. důvěry v akty státu ze strany stěžovatele, zcela izolovaně, neboť je zde - s ohledem na to, že jde o posouzení horizontálního soukromoprávního vztahu - vyvažována ochranou legitimního očekávání vedlejšího účastníka, požívající ústavněprávní ochrany dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud obecné soudy působení dobré víry stěžovatele, resp. jeho důvěry v akt státu přehlédly a rozhodly o jeho povinnosti uhradit žalovanou částku vedlejšímu účastníkovi navzdory tomu, že předchozí usnesení o dědictví potvrdilo jeho vlastnické právo k těmto prostředkům, porušily v konečném důsledku jeho vlastnické právo garantované čl. 11 odst. 1 Listiny.*

³⁴ Šimáčková, K.: Komentář k čl. 11 Listiny In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. Aj.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 2012. Dostupný v systému ASPI.

³⁵ Blíže usnesení ÚS ze dne 23. září 2005, sp. zn. III.ÚS 456/05.

není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (*status negativus*), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (*status positivus*).³⁶

2.2.2 Garance a ochrana vlastnictví na zákonné úrovni

V platné právní úpravě je úprava vlastnického práva provedena tradičně kodexem občanského práva, občanským zákoníkem (NOZ) a to ustanoveními § 1011 a násl. NOZ nově a odlišně od předcházející úpravy definuje pojmy obsah i předmět vlastnického práva.

Předmětem vlastnického práva je podle ust. § 1011 vlastnictví, a tím je „*vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné.*“ Věc v právním slova smyslu je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí (ust. § 489 NOZ). Hmotnými věcmi jsou podle NOZ ovladatelné část vnějšího světa, které mají povahu samostatného předmětu, přičemž ustanovení o hmotných věcech mají být použita též na ovladatelné přírodní síly, se kterými se obchoduje.³⁷ Věcmi nehmotnými jsou pak práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty.³⁸ Souhrn všeho, co osobě patří, tvoří majetek. Jméno osoby tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů (ust. § 495 NOZ).³⁹

Obsahem vlastnického práva je podle ustanovení § 1012 oprávnění vlastníka „*se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.*“ Na rozdíl od výčtu práv z původní vlastnické triády je definice vlastnického práva stručnější a dle mého názoru zároveň i logičtější, když shrnuje, že vlastník je s omezením daným legální licencí oprávněn k jakémukoli výkonu svého práva a že toto právo působí proti všem. Vlastníku se ve větě druhé cit. ustanovení zakazuje výkonem jeho práva rušit práva jiných osob nad míru přiměřenou poměrům a zakazuje se šikanózní výkon vlastnického práva, kterým by byly jiné osoby obtěžovány nebo poškozovány.⁴⁰

Z hlediska předmětu práce je namístě zmínit, že nový občanský zákoník přinesl zásadní změny týkající se nemovitostí. V první řadě znovu zavedl zásadu *superficies solo cedit*, opuštěnou českým právním řádem přijetím občanského zákoníku z r. 1950, když ve

³⁶ Z nálezu ÚS ze dne 21. října 2008, sp. zn.: IV. ÚS 1735/07.

³⁷ Ust. § 496 odst. 1 a ust. § 497 NOZ.

³⁸ Ust. § 496 odst. 2 NOZ.

³⁹ Srov. čl. 11 Úmluvy.

⁴⁰ Ust. § 1012 NOZ.

svém ust. § 506 stanovil, že stavba je součástí pozemku, coby věci nemovité, a dále například, že věcná práva vztahující se k pozemkům, se pokládají také za věci nemovité. Ostatní práva, jejichž povaha to připouští, se pokládají za věci movité.⁴¹ Výslovně je zmíněn právní status inženýrských sítí a staveb s nimi provozně souvisejících, které se nepokládají za součást pozemku. Nová právní úprava s sebou přinesla také nové právní instituty (nové z hlediska právní úpravy platné před přijetím NOZ), u pozemků se jedná o právo stavby (ust. § 1240 a násl. NOZ) nebo o pacht (ust. § 2332 NOZ).

Shrnutí

Vlastnické právo, přes to, že v různých dobách je jinak definováno a upraveno, je věcným právem absolutní povahy, jehož předmětem je věc a obsahem oprávnění vlastníka tuto věc všemi myslitelnými způsoby ovládat, působit na ní a rozhodovat o jejím faktickém i právním osudu. Vyznačuje se svojí elasticitou: odpadne-li jeho omezení, obnovuje se v původním rozsahu. Vlastnické právo trvá, dokud nenastanou okolnosti jeho zániku: zanikne-li věc, které je jeho předmětem. Zánikem vlastníka vlastnické právo nezaniká, ale přechází na nového vlastníka. Není však právem neomezeným. Omezením vlastnického práva jsou věnovány následující kapitoly této práce. Vlastnické právo je tak nesporně, jak historicky, tak i v současnosti jedním z nejvýznamnějších práv všech osob vůbec.

⁴¹ Srov. ust. § 496 odst. 2 a ust. § 498 odst. 2 NOZ.

3. Specifika pozemkového vlastnictví

Pozemkovým vlastnictvím rozumíme vlastnické vztahy, jejichž obsahem jsou práva a povinnosti vlastníků, vztahující se k pozemkům, přičemž pozemky jsou předmětem těchto vztahů.⁴² Pojmem nadřazeným pojmu pozemek je půda. O půdě hovoříme ve dvou hlavních významech. Prvním je označení zemského povrchu - v tomto slova smyslu se půda dále dělí na pozemky a parcely (viz dále) a v tomto významu je také nejčastěji předmětem vlastnických a jiných majetkových vztahů. Druhým významem pojmu půda je hmotný substrát Země, v kterémžto významu je půda označována tehdy, „jedná-li se například o užitné vlastnosti svrchní (úrodné, kulturní) vrstvy zemědělské půdy, nebo o využití a ochranu níže uložených vrstev, především nerostného bohatství.“⁴³ Geometricky a polohově určený pozemek, zobrazený v katastrální mapě a označený parcelním číslem se nazývá parcela.

Důvodem proč se vlastnictví pozemků liší od vlastnictví ostatních věcí, je zvláštní povaha pozemků, resp. půdy jako takové, a její mimořádná důležitost, kterou pro člověka půda a její užívání má. Půdu odlišují od ostatních věcí především její následující vlastnosti:

- 1) Konečnost. Celková výměra půdy je omezená a konečná.
- 2) Jedinečnost. Půda je produktem přírody, člověk půdu nedokáže vyrobit, a tedy ani její množství pro uspokojování svých potřeb rozmnožit. Půdu nelze přemístit ani ji nahradit jinou komoditou.

Předchozí dvě vlastnosti půdy jsou důvodem, proč veškeré potřeby člověka spojené s využíváním půdy mohou být uspokojeny na jednou dané rozloze půdy, bez ohledu na to, jaké tyto potřeby jsou či jakému počtu lidí mají sloužit. Za dané situace je tedy jediným řešením půdu neustále přerozdělovat a měnit způsoby jejího využívání. Užívání půdy je navíc věčně limitováno tím, že jednotlivé pozemky spolu sousedí a společně

⁴² Někteří autoři používají pro obsah právního vztahu, tedy práv a povinností, označení *(primární) předmět právního vztahu* a pro předmět právního vztahu označení *sekundární předmět právního vztahu*. Domnívám se, že pojmy použité v textu jsou přehlednější, a proto dostaly přednost.

⁴³ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str.7.

vytvářejí širší celky, kterými jsou území s různými přírodními a společností v nich vytvořenými podmínkami, kterým se využití jednotlivých pozemků musí přizpůsobit.⁴⁴

3) Polyfunkčnost. Existenci člověka na Zemi si nelze bez půdy představit, půda je polyfunkční. Je stanovištěm pro veškeré lidské aktivity, prostředkem pro zemědělskou a lesnickou výrobu a také rezervoárem vody a nerostných surovin. Polyfunkčnost půdy tkví v tom, že může být souběžně využívána vícero subjekty k plnění vícero funkcí a je zcela běžné, pokud když jeden a tentýž pozemek slouží současně např. k zemědělské výrobě, je na něm umístěno vedení vysokého napětí, je v něm zřízeno odvodňovací zařízení sloužící vícero pozemkům a současně slouží např. výkonu práva myslivosti.⁴⁵ Nikdy však nemůže současně plnit funkce všechny, ale podle povahy pozemku vždy jen některé.

4) Trvalost. Půda jako zemský povrch je trvalá; užíváním se neopotřebovává a nespotebovává a její rozloha zůstává zachována.⁴⁶

Jestliže konečné množství a nepřemístitelnost jednotlivých pozemků lze označit za vlastnosti, které využití půdy znesnadňují nebo jej alespoň činí hodným zvláštního zřetele, pak polyfunkčnost a věčnost půdy jsou naopak vlastnosti pro užívání půdy příznivé. Skutečnost, že se užíváním půda neopotřebovává, však neplatí, mluvíme-li o půdě ve smyslu hmotného substrátu Země. Půdu v tomto významu lze činností člověka poškodit poměrně snadno, ať již nevhodným způsobem hospodaření, kontaminací půdy nejrůznějšími chemickými látkami apod. Zcela spotřebovat pak lze nerostné suroviny v půdě se nacházející. Užité vlastnosti půdy ovšem lze činností člověka také zlepšovat, odstraňovat ekologické zátěže a uvážlivě hospodařit s nerosty. V souvislosti se zvláštnostmi půdy nelze pominout, že půda tvoří jednu ze základních složek životního prostředí, a jako takové je zapotřebí jí poskytovat ochranu tím více, čím intenzivněji je člověkem využívána a jeho, zejména průmyslovými a namnoze i zemědělskými, aktivitami kontaminována a degradována.

Všechny výše uvedené zvláštnosti půdy jsou důvodem, proč se půda, její vlastnictví a možné způsoby jejího ekonomického využití, tradičně těší značné pozornosti. Koneckonců pozemky náleží k věcem, které se staly předmětem vlastnictví jako jedny

⁴⁴ Tamtéž str. 13.

⁴⁵ Tamtéž str. 7.

⁴⁶ Tamtéž str. 11 a násl.

z prvních, patrně hned po věcech osobní potřeby.⁴⁷ Není tedy náhodou, že v současnosti (až na výjimky například pozemky tvořící dna volných moří, které jsou ve společném užívání všech států, přičemž žádný si je nesmí přivlastnit, eventuálně právní režim Antarktidy) mají již všechny pozemky svého vlastníka. Tato situace spolu s tím, že se množství lidí na Zemi (a tedy množství uživatelů půdy a současně potenciálních zájemců o její nabytí do vlastnictví) neustále zvětšuje a současně narůstají nároky na ekonomické využívání půdy i ochranu jejích vlastností jako složky životního prostředí, způsobuje neustálý konflikt mezi stávajícími vlastníky půdy a subjekty, které půdu nevlastní, ale potřebují ji. Tento konflikt se v ideálním případě sám vyřeší tím, že dosavadní vlastníci využijí převahy poptávky nad nabídkou na trhu pozemků a pozemky zájemcům dobrovolně a výhodně prodají, nebo jim alespoň umožní jejich užívání. Stát tomuto procesu může pomoci motivací vlastníků pozemků prostřednictvím ekonomických nástrojů, např. daňového zvýhodnění. V této souvislosti není bez zajímavosti, a také to půdu odlišuje od ostatních věcí, že cenu půdy nelze stanovit jako sumu výrobních nákladů, neboť je produktem přírody, ale je možné jí stanovit teprve v konkurenci s ostatními věcmi za použití jiných ekonomických aspektů (poloha, využitelnost ve výrobě, investice vynaložené na zúrodnění půdy či její přípravu k dobývání nerostů apod.)⁴⁸

Mimo trhu, a tedy ze svobodné vůle vlastníků, do vlastnických práv zasahuje stát prostřednictvím vnitřních či vnějších omezení vlastníků, které nutí buď strpět na jejich pozemcích aktivity jiných subjektů tehdy, je-li zapotřebí práva těchto vlastníků omezit pro uskutečnění opatření ve veřejném zájmu, například zřízením věcného břemene nebo v krajním případě též vyvlastněním pozemků, nebo vlastníkům naopak nařizuje, aby se ve vztahu ke svým pozemkům určitého způsobu výkonu svých práv zdrželi.

Nestačí-li to k udržení rovnovážného stavu ve společnosti a tlak na získání pozemků narůstá, může tato situace vést až k radikálním změnám v pozemkových vztazích, např. prostřednictvím pozemkových reforem nebo znárodňování půdy.⁴⁹ V této souvislosti je namístě zmínit, že proti sobě vždy nestojí pouze zájem soukromý a zájem veřejný, ale může se jednat o střet vícero protichůdných veřejných zájmů, např. zájem ekonomický a

⁴⁷ Pekárek, M. et al. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. Str. 14.

⁴⁸ Blíže Drobník, J. *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 13.

⁴⁹ Blíže Pekárek, M. et al. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 23.

ekologický.⁵⁰ Samostatnou kapitolu pak tvoří problematika řešení možných sporů mezi vlastníky či uživateli bezprostředně i vzdáleně sousedících pozemků, které je provedeno občanským sousedským právem.

Jak bylo naznačeno na začátku této subkapitoly, představuje pojem půda jednak část zemského povrchu, jednak hmotný substrát Země. Jedná se o zobecňující pojmy, se kterými právo pracuje, hovoří-li o obecných podmínkách využívání a ochrany půdy, zpravidla určené druhově: zemědělská půda, lesní půda, jiná půda, a to, pokud chce obecně označit všechny části zemského povrchu, které slouží stejnému účelu. Pro takto obecně vymezenou půdu užívá právo také označení *půdní fond*.⁵¹ S takto vymezenou půdou lze spojovat pouze objektivní práva a povinnosti vztahující se k danému druhu půdy z pozice jejích vlastníků stejně jako orgánů státu při její organizaci a ochraně.⁵²

Pozemek a parcela

Pozemek je právní pojem označující individualizovanou část zemského povrchu. Přesnou definici pozemku podává ust. § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon): „*Pozemkem (se rozumí) část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím nebo územním souhlasem, hranicí jiného práva podle ust. § 19 hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.*“

Podle ust. § 19 katastrálního zákona se tímto jiný právem rozumí práva zapisovaná záznamem a) příslušnost organizačních složek státu a státních organizací hospodařit s majetkem státu, b) právo hospodařit s majetkem státu, c) správa nemovitostí ve vlastnictví státu, d) majetek hlavního města Prahy svěřený městským částem hlavního města Prahy, e) majetek statutárního města svěřený městským obvodům nebo městským částem statutárních měst, f) majetek ve vlastnictví územního samosprávného celku předaný organizační složce do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, g) majetek ve vlastnictví územního samosprávného celku předaný příspěvkové organizaci k hospodaření.

⁵⁰ Blíže Drobník, J. *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 17.

⁵¹ Např. Zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁵² Více Drobník, J. *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 7

Přestože se jedná o definici provedenou pouze pro účely katastrálního zákona, je takto definovaný pozemek používán beze změny v celém právním řádu a z hlediska pozemkového práva se jedná o nejdůležitější pojem. S pojmem pozemek pracuje soukromé i veřejné právo, NOZ ve svém ustanovení § 498 odst. 1 řadí pozemek mezi věci nemovité a zcela pochopitelně se tedy na pozemek, jako předmět vlastnictví či držby, vztahuje právní regulace upravující vlastnictví věcí, resp. věcí nemovitých obecně.

S pozemkem, jako individualizovanou částí zemského povrchu, jsou spojována práva a povinnosti vlastníků a uživatelů pozemků, stejně jako kompetence příslušných úřadů a orgánů při výkonu pozemkové správy.⁵³ Jak podává shora uvedená definice pozemku, je vlastnická hranice (vlastnické právo se váže pouze k pozemkům, které jsou parcelami, viz dále), pouze jednou z mnoha hranic, rozdělovacími spolu sousedící pozemky. Je tak možné, aby jeden pozemek tvořilo více parcel stejného vlastníka, mající stejný účel využití. V zemědělství je zcela běžné, že pozemek, na kterém hospodaří jeho nájemce, je tvořen mnoha parcelami, z nichž každá je ve vlastnictví, či ještě častěji spoluvlastnictví, více osob. Není také samozřejmě vyloučeno, aby vlastník přenechal k užívání jiné osobě část svého pozemku, která se tím ještě nestává parcelou.

Hranice druhů pozemků (orná půda, trvalý travní porost, les atd.), popřípadě rozhraní způsobu využití pozemků, lze bez větších obtíží rozeznat.

Přijetí NOZ s účinností od 1. 1. 2014 přineslo do právní úpravy pozemků řadu změn, především znovu po více než 60 letech zavedlo pravidlo, že stavba zřízená na pozemku je součástí pozemku (ust. §506 odst. 1).

Za součást pozemku zavedlo zmíněné ustanovení také *jiná zařízení* spojené se stavbami pod zkratku *stavba*, a to včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Výjimku tvoří stavba dočasná, která je podle ust. § 2 odst. 3 veřejnoprávního stavebního zákona⁵⁴ „stavbou, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.“ Soukromoprávní definici pojmu dočasná stavba nalezneme v judikatuře. Například Nejvyšší soud (22 Cdo 2261/2001) judikoval o dočasné stavbě z občanskoprávního hlediska, že „pokud stavebník zřídí na základě dohody s vlastníkem pozemku stavbu na pozemku, který je podle této dohody oprávněn užívat jen dočasně, ztrácí po uplynutí

⁵³ Více Drobek, J. *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 8

⁵⁴ Zákon. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

sjednané doby (případně po jiném způsobu zániku práva) právo mít nadále na tomto pozemku dočasně umístěnou stavbu a neoprávněně tak zasahuje do vlastnického práva vlastníka pozemku, který se může domáhat odstranění stavby. Vlastníkovi stavby, jehož právo mít na pozemku umístěnou stavbu v důsledku časového omezení tohoto práva zaniklo, nenáleží námitka proti žalobě vlastníka pozemku, že má právo mít na pozemku stavbu. Pro posouzení otázky, zda stavebník má ke stavbě na cizím pozemku občanskoprávní důvod (titul), a pro obsah jeho práva mít na cizím pozemku stavbu, není obsah stavebního povolení rozhodující.“ Rozhodujícím faktorem z hlediska práva občanského tedy nebylo vlastnictví stavby, ani obsah stavebního povolení, ale délka užívacího práva stavebníka k cizímu pozemku.

Dalšími stavbami, které nejsou podle NOZ součástí pozemku, jsou podzemní stavby se samostatným účelovým určením a liniové stavby.⁵⁵

Vzhledem k tomu, že ust. § 506 odst. 1 nerozlišuje mezi stavbami nemovitými a movitými, domnívám se, že i stavby movité podle tohoto ustanovení součástí pozemku. Zcela jistě pak jsou součástí pozemku, naplňují-li definici obsaženou v ust. § 505 NOZ, tedy jedná se o movité stavby, které podle své povahy k pozemkům náleží a nemohou být od nich odděleny, aniž by tím došlo ke znehodnocení pozemků.

Součástí pozemků však ani nadále nejsou stavby spojené se zemí pevným základem, které byly před účinností NOZ samostatnými nemovitými věcmi a které nadále patří osobě odlišné od vlastníka pozemku (ust. § 3054 NOZ).

Součástí pozemku je tradičně prostor nacházející se nad i pod povrchem pozemku (ust. § 505 odst. 1 NOZ). Pozemek je totiž, přesto, že je evidován v podobě parcely zakreslené do katastrální mapy, tedy v podobě dvojrozměrné, věcí trojrozměrnou. Ostatně již římské právo vycházelo ze zásady: *komu patří půda, tomu patří i nebe (cuius solum, eius coelum)*.⁵⁶ Součástí pozemku je tak například ložisko nevyhrazeného nerostu nacházející pod jeho povrchem,⁵⁷ stejně jako prostor nad pozemkem.⁵⁸ Právní řád nestanoví přípustnou hloubku či výšku výkonu vlastnického práva nad a pod

⁵⁵ Ust. § 509 NOZ příkladmo jmenuje některé liniové stavby: vodovody, kanalizace, energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků. Podle téhož ustanovení jsou za součást liniových staveb (a tedy nikoli součást pozemku) pokládány i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí.

⁵⁶ Kindl, T.: Komentář k ust. § 506 NOZ In Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. aj.: *Občanský zákoník*. Komentář. Svazek I. Wolters Kluwer, Praha, 2014. Dostupný v systému ASPI.

⁵⁷ Srov. § 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon.

⁵⁸ Srov. judikát Nejvyššího soudu 22 Cdo 1000/2010: *Zřizovat části stavby (např. zateplení zdi, balkony apod.) zasahující do prostoru nad sousedním pozemkem bez právního důvodu není přípustné.*

pozemkem a vlastník tedy v tomto ohledu není nikterak limitován, ledaže omezení této volnosti vlastníka upravují zvláštní právní předpisy, např. zákon č. 49/1997 Sb. o civilním letectví, již zmíněný horní zákon v případě vyhrazeného ložiska nerostu nebo například omezení výšky staveb umístěvaných do území podle územně plánovací dokumentace⁵⁹. Omezení vlastníka s dispozicí prostorem pod povrchem představuje také například právní režim ochrany a využití jeskyní ve spojení se zásadou, že jeskyně nejsou součástí pozemku, a navíc vůbec nejsou předmětem vlastnictví.⁶⁰ Třebaže jsou na nich postaveny a s nimi spojeny pevným základem, součástí pozemků nejsou podle ust. § 9 odst.1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ani stavby dálnic, silnic a místních komunikací.

Součástí pozemku je tradičně rostlinstvo na něm vzešlé (ust. § 507 NOZ). Při osetí pozemku cizím semenem nebo osázení cizími rostlinami náleží vlastníku pozemku, co takto přibude; rostliny mu však náleží až poté, co zapustí kořeny. Vlastník pozemku je však za použití analogie se stavbou na cizím pozemku povinen nahradit vlastníku osiva nebo rostlin jejich hodnotu (ust. § 1083 NOZ). Toto pravidlo se však, aniž to výslovně zmiňuje, vztahuje pouze na případy, kdy k osetí či výsadbě dojde bez předchozí dohody vlastníka pozemku a vlastníka osiva či rostlin. Existuje-li mezi vlastníkem pozemku a osobou, která na něm hospodářší o tom dohoda, pak se podle NOZ jedná o tzv. zemědělský pacht (ust. § 2345 a násl. NOZ). Pachtýř vlastní prací nebo jinou činností obhospodařuje pozemek tak, aby přinášel plody nebo užitky (výnos) a tento výnos si přivlastňuje. Propachtovateli náleží pachtovné, které může být placeno v penězích, jako poměrná část výnosu z propachtovaného pozemku nebo jako obou předešlých možností. Na rozdíl od nájmu je tedy pachtýř nadán právem nejen užívacím, ale i požívacím.

Speciální úpravu ke shora uvedené úpravě provedené NOZ obsahuje stále platný zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, který ve svém ust. § 2 odst. 2 stanoví, že u pozemků daných smluvně do užívání je vlastníkem jiných než trvalých porostů uživatel, pokud se s vlastníkem nedohodne jinak. Jedná se o úpravu duplicitní a terminologicky nejednotnou, svým smyslem však NOZ dle mého názoru nikterak nepřekáží.

Príslušenstvím pozemku jako věci hlavní, jsou podle ust. § 510 odst. 1 NOZ vedlejší věci vlastníka pozemku, je-li jejich účelem, aby se jich trvale užívalo společně

⁵⁹ Blíže Pekárek, M. et al. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 23.

⁶⁰ Ust. § 10 a ust. § 61 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

s pozemkem v rámci hospodářského využití příslušenství i pozemků. Na rozdíl od součásti věci, která není sama o sobě věcí, příslušenství věci je samo o sobě věcí v právním smyslu. V případě, že součástí pozemku je stavba, jsou vedlejší věci vlastníka u stavby příslušenstvím pozemku, pokud účelem těchto vedlejších věcí je, aby se jich buď se stavbou, nebo s pozemkem v rámci jejich hospodářského účelu trvale užívalo. Důvodem této poněkud kostrbaté konstrukce je skutečnost, že příslušenství věci ze své podstaty nemůže být příslušenstvím čehokoli, co věci v právním smyslu není: zde tedy stavby, která je sama o sobě součástí pozemku.⁶¹

Parcela je podle ust. § 2 písm. b) zákona č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí, definována jako *pozemek, který je geometricky a polohově určen, je zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem. Stavební parcelou* je pak pozemek – parcela, která je označena druhem pozemku zastavěná plocha a nádvoří, *pozemkovou parcelou* se rozumí jakýkoli jiný pozemek, který není stavební parcelou. Parcela je nejpřesněji vymezený pozemek, jehož hranice byly určeny geometrickým zaměřením a současně údaje o něm (parcelní číslo, druh pozemku, údaje o vlastníkovi, případně informace o existenci jiných věcných práv k parcele) jsou zaneseny v katastru nemovitostí.

Vlastnické právo, na rozdíl od jiných věcných práv, se vztahuje pouze k parcelám, které jsou také jako jediné evidovány v katastru nemovitostí, a to pro celé území státu. Součet rozlohy všech parcel by měl odpovídat celkové rozloze České republiky. Okolnost, že jsou to pouze parcely, které jsou evidovány v katastru, ovšem neznamená, že by také pozemky nebyly samostatnými věcmi, ke kterým lze zřizovat věcná práva, např. v podobě nájmu pozemku, tvořícího část parcely.⁶²

Obsahem vlastnického práva k pozemku jsou práva a povinnosti vlastníka pozemku. Ta se z velké části shodují s vlastnickými právy obecně, tedy vztahujícím se ke všem věcem, o kterých bylo pojednáno v kapitole o vlastnickém právu obecně. Jedná se tedy o práva vlastníka věc držet, užívat a požívat a všemi myslitelnými a právem dovolenými způsoby jej ovládat a rozhodovat o jeho právním i faktickém osudu. Přesto, jak bylo uvedeno, vlastnictví pozemků vykazuje celou řadu zvláštností, které vyplývají ze zvláštností půdy jako takové. Vlastník pozemku tedy například z podstaty věci

⁶¹ Blíže Kindl, T.: Komentář k ust. § 512 NOZ In Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. aj.: *Občanský zákoník*. Komentář. Svazek I. Wolters Kluwer, Praha, 2014. Dostupný v systému ASPI.

⁶² Blíže Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 9.

nedisponuje právem pozemek zničit, stejně jako je nepřemístitelností pozemku modifikováno právo vlastníka pozemek držet (*Pozemek je vždy lokalizován do určitého prostředí i do určitých společenských vztahů*)⁶³, anebo zamezit jeho kontaktu s pozemky sousedními resp. interakci jeho vlastnického práva s právy vlastníků sousedních pozemků (imise a sousedská práva) i dalších subjektů, využívající pozemek například v rámci práva každého na volný průchod přes pozemky specifikované v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPŘK),⁶⁴ nebo vstup veřejnosti do lesů podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen LesZ).⁶⁵ Za omezení práva s pozemky volně disponovat lze bezpochyby pokládat např. zákonné předkupní právo státu k nezastavěným pozemkům v některých chráněných územích,⁶⁶ nebo například předkupní právo k pozemku svědčící subjektu, kterému byl stanoven dobývací prostor podle horního zákona.⁶⁷ Dalším specifickým a svého druhu omezením dispozičních práv vlastníků ve vztahu k jejich pozemkům představuje speciální režim a podmínky, vyžadované pro platnost dispozičních úkonů s pozemky, resp. s nemovitostmi obecně. Uživací právo pozemkových vlastníků je citelně omezeno účelovou kategorizací půdy, v jejímž rámci je stanoven druh pozemku a způsob jeho využití, který je pro pozemkového vlastníka (i další uživatele pozemku) závazný a jeho změna se neobejde bez povolení příslušného státního orgánu. Velice širokou paletu zákonných důvodů pro omezení užívacího práva k pozemku obsahují předpisy veřejného práva. Těmto omezením jsou věnovány samostatné kapitoly této práce.

Subjektem vlastnického práva k pozemku mohou být bez rozdílu osoby fyzické i právnické, stejně jako stát, případně územní samosprávné celky (obce a kraje). Z této

⁶³ Pekárek, M. et al. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 31.

⁶⁴ Ust. § 63 odst. 2 zákona ZOPŘK: „Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy.“

⁶⁵ Ust. § 19 odst. 1) LesZ: „Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klet. Při tom je povinen les nepoškožovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.“

⁶⁶ Ust. § 61 odst. 1 ZOPŘK: „Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ministerstvo životního prostředí podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.“

⁶⁷ Ust. § 20 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

obecné zásady existují nemnohé výjimky, zužující okruh způsobilých subjektů vlastnického práva k jistému okruhu pozemků toliko na stát, případně poskytující státu či obcím k tomuto okruhu pozemků předkupní právo.

Tato omezení jsou, či by měla být odůvodněna veřejným zájmem. Ten je bezesporu dán v případě omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v národních parcích, spočívající v tom, že pozemek ve vlastnictví státu, který se nachází na území národního parku je státu zakázáno prodat, směnit ani darovat ve prospěch soukromé právnické ani fyzické osoby, avšak ani obce či kraje. Výjimku tvoří směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody, kdy stát směnou získá pozemek ekologicky hodnotnější, zasluhující větší stupeň ochrany než pozemek, který stát směnou pozbývá.⁶⁸ Dispoziční zákaz státu platí podle ust. § 32 a ust. § 35 ZOPŘK také pro lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních rezervací a národních přírodních památek, které byly ke dni účinnosti ZOPŘK (1. 6. 1992) v jeho vlastnictví. Do výlučného vlastnictví státu jsou zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, svěřeny dálnice a silnice I. třídy.

Dalším příkladem omezení okruhu způsobilých vlastníků je zákon č. 69/2010 Sb. o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně, který v prvním ze svých dvou paragrafů stanoví, že: *Letiště Praha-Ruzyně, jakož i veškeré nemovitosti k němu náležející, zejména územně vymezená a vhodným způsobem upravená plocha včetně souboru staveb a zařízení letiště, trvale určená ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím, smí být jen ve vlastnictví České republiky (dále jen „stát“), anebo právnických osob se sídlem ve státě, v nichž má stát stoprocentní majetkovou účast (stoprocentní podíl.),* kterýžto zákon byl přijat, aby znemožnil zcizení shora uvedených nemovitostí cestou privatizace. Důvodová zpráva k zákonu v tomto případě za naléhavý veřejný zájem prohlásila zájem na zachování strategicky významného letiště v rukou státu.

Shrnutí

Vlastnictví půdy oproti vlastnictví ostatních věcí vykazuje celou řadu odlišností. Mezi nejdůležitější patří skutečnost, že půda je pro člověka zcela nepostradatelná a představuje jediné stanoviště pro veškeré jeho aktivity. Je jí omezené a konečné množství. Člověk nedokáže půdu vyrobit a uvést ji na trh, půda je nepřemísitelná a

⁶⁸ Ust. § 23 ZOPŘK.

trvalá, užíváním se nespotřebovává a nezmenšuje se její rozloha, často je však degenerována, čímž se stává pro řadu aktivit nepoužitelnou. Současně je základním výrobním prostředkem pro zemědělskou a lesnickou výrobu a rezervoárem vody a nerostných surovin. Protože je pro člověka nepostradatelná a její množství je omezené, klesá s narůstajícím počtem lidí na Zemi její výměra na hlavu u nás i ve světě. To spolu s rostoucími nároky na využití půdy zvyšuje tlak na její získávání do vlastnictví či alespoň do užívání. Tento tlak by měl být systematicky zmírňován především správnou organizací využití území a nastavením rozumných, odůvodněných a pro vlastníky přijatelných omezení jejich práv ve prospěch společnosti jako celku.

Půda je předmětem vlastnictví v podobě parcely, předmětem ostatních věcných práv může být také jako pozemek. Za součást pozemků se považují stavby na nich stojící a porosty na nich vzešlé, stejně jako prostor pod i nad povrchem pozemků, a to s výjimkami odůvodněnými jednak znovuzavedením zásady *superficies solo cedit* do české právního řádu, jednak stanovenými v ojedinělých případech zvláštními zákony.

Vlastnictví půdy vykazuje kvůli specifickým vlastnostem půdy řadu rozdílů oproti vlastnictví ostatních věcí. Jedná se především o omezení, spočívající v povinnosti vlastníků se určitého výkonu svých vlastnických práv zdržet, nebo naopak strpět zásahy do svých vlastnických práv. Tato omezení vyplývají především z nepřemístitelnosti pozemků; vlastníci tak musí respektovat práva vlastníků sousedních pozemků a nerušit je v jejich výkonu, ve specifických případech umožnit jejich užívání veřejností, užívat své pozemky v souladu s druhem a způsobem využití pozemku zapsaným v katastru nemovitostí a v neposlední řadě strpět omezení svých vlastnických práv ve prospěch obecného či veřejného zájmu, které jim mohou vyplývat z celé řady veřejnoprávních předpisů.

Pozemkovými vlastníky mohou být bez rozdílu osoby fyzické i právnické, stejně jako stát, případně územní samosprávné celky - obce a kraje, přičemž existuje několik výjimek, kdy vlastnictví určitých pozemků je zákonem vyhrazeno pouze státu, nebo k nim stát má zákonné předkupní právo.

Vlastnictví půdy lze bez nadsázky označit za nejvýznamnější a unikátní kategorii vlastnictví.

4. Ústavní základy omezení vlastnického práva k pozemku

Jak bylo uvedeno výše, požívá vlastnictví ochrany předpisy nejvyšší právní síly, jedná se o jedno ze základních práv člověka a občana. Působí proti všem, má sklon k univerzálnosti a řadí se mezi majetková práva absolutní.⁶⁹ To však neznamena, že by bylo neomezené, naopak „současná právní věda charakterizuje právo vlastnické jako právo ze všech subjektivních práv nejméně omezené, mající tendenci k univerzálnosti, které však není neomezené. Právě naopak, vlastnické právo je vždy omezeno přinejmenším stejnými právy ostatních vlastníků.“⁷⁰

Omezení práv pozemkových vlastníků, o jehož důvodech, vyplývajících ze specifických vlastností půdy, bylo pojednáno výše, spočívají na stejných ústavních základech, jako omezení všech vlastnických práv. Základním východiskem je, že buď Listina sama stanoví podmínky omezení základních práv a svobod, anebo určí, která z nich, a za jakých podmínek, mohou být omezena zákonem. Druhý ze jmenovaných případů je upraven v ust. čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Tímto ustanovením Listina zákonnou limitaci základních práv a svobod výslovně umožňuje, avšak pouze v případech, kdy to sama ve vztahu ke konkrétnímu chráněnému zájmu připustí. Současně Listina stanoví pro zákonná omezení základních práv a svobod podmínky, bez jejichž splnění by tato omezení nebyla ústavně konformní.

„Zákonná omezení základních práv a svobod tak musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky a současně při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“⁷¹

Těmto podmínkám musí odpovídat veškerá omezení vlastnického práva. Základní rámec omezení vlastnických práv je dán ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, který stanoví, že:

a) Vlastnictví zavazuje.

⁶⁹ V systematicce NOZ je vlastnictví zařazeno v části třetí ABSOLUTNÍ MAJETKOVÁ PRÁVA, existují ovšem i názory opačné, které mezi práva absolutní řadí jen ta základní práva a svobody, která jsou neomezená a neomezitelná (např. právo na život). To však o právu na vlastnictví neplatí a proto může být řazeno mezi základní práva a svobody relativní. Srov. Jirásková, V. In Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str.961

⁷⁰ Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 1. díl. Obecná část, 2 díl: Věcná práva. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI, 2005, str. 320.

⁷¹ Ust. Čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny.

b) Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

c) Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Omezení daná vlastnictví v tomto ustanovení obsahují hned několik zásadních povinností a předpokladů, které musí být dodrženy. V prvé řadě se jedná o příkaz odpovědného výkonu vlastnického práva obecně, který je vyjádřením tzv. sociální funkce vlastnictví⁷². Tato povinnost je dále doplněna o zákaz zneužití vlastnictví 1) na újmu práv druhých 2) v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. V druhém ze jmenovaných případů a také ve větě poslední cit. ustanovení, které vlastníkům zakazuje výkon jejich práv poškozující lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, již ústavodárce vyžaduje k ústavně konformnímu naplnění omezení vlastnických práv existenci zákonů, vyjadřujících a chránících obecné zájmy a stanovících limity výkonu vlastnických práv ve vztahu k lidskému zdraví, přírodě a životnímu prostředí. Jinak řečeno, probíhá-li v rámci těchto limitů (míra stanovená zákonem), je výkon vlastnického práva povolen, i když lidské zdraví, přírodu a životní prostředí poškozují.

Omezení provedená či umožněná ust. čl. 3 Listiny lze označit za obecné meze výkonu vlastnického práva, či vnitřní (pojmová) omezení vlastnického práva, vztahující se na všechny vlastníky bez rozdílu a tím vlastně utvářející obecnou podobu vlastnictví.

Zcela zásadní význam pro veřejnoprávní omezení vlastnických práv k pozemku má ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny:

Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Citované ustanovení upravuje situace, kdy omezení vlastnického práva přesahuje meze vlastnického práva dané v ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Kromě podmínky existence zákona

⁷² Šimáčková, K.: Komentář k ust. čl. 11 Listiny, dostupné v systému ASPI: „Omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce vlastnictví neboli z důvodu závazku vlastníka vůči společnosti je tedy přípustné, avšak pouze tehdy, pokud je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní. Pokud je omezení vlastnictví legitimní a legální, avšak vlastník by musel nést nepřiměřené břemeno, pak se již stává omezením podle následujícího odstavce (ust. čl. 11 odst. 4 Listiny) a expropriací, která vyžaduje spravedlivou náhradu.“

je takové omezení možné pouze ve veřejném zájmu (srov. s pojmem obecného zájmu v ust. čl. 11 odst. 3 Listiny), a musí být za ně vlastník odškodněn.

Stejné podmínky platí rovněž pro vyvlastnění. Podmínka existence veřejného zájmu je splněna, pokud jí výslovně a pro konkrétní účel stanoví zvláštní zákon a současně je jeho existence v každém jednotlivém případě prokázána ve vyvlastňovacím řízení podle zákona o vyvlastnění.⁷³

O omezeních spadajících pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny se hovoří buď jen jako o omezeních (v protikladu s mezemi výkonu vlastnických práv), případně jako o omezeních pravých (vnějších).

Za omezení vlastnického práva na ústavní úrovni je možné považovat také ustanovení čl. 11 odst. 2 Listiny, který připouští, aby zákon stanovil, *který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.*

Podobně, avšak stručněji než vnitrostátní úprava, problematiku upravuje také ust. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Zbavit kohokoli jeho majetku umožňuje státům jen, je-li splněna podmínka existence veřejného zájmu, a to na základě zákona a v mezích obecných zásad mezinárodního práva. Státy mohou přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu obecným zájmem. V popředí tedy stojí zákonnost zásahu do vlastnických práv a to, že omezením je sledován legitimní cíl. Plnění závazků, ke kterým se smluvní strany zavázaly, může být podrobeno soudnímu přezkumu Evropským soudem pro lidská práva, který za tím účelem smluvní strany zřídily. Na soud se mohou obrátit jednotlivci, nevládní organizace nebo skupiny lidí, kteří se cítí poškozeni porušením práv přiznaných jim Úmluvou a protokoly k ní kteroukoli ze smluvních stran.

Česká republika je vázána také Všeobecnou deklarací lidských práv, vzniklou na půdě Organizace spojených národů, která byla podepsána v New Yorku dne 10. 12. 1948.

Jedná se o první mezinárodní smlouvu, kterou se smluvní strany zavázaly respektovat ucelený katalog lidských práv. Ochrany vlastnictví a možnosti jeho omezení je

⁷³ Zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

věnováno ustanovení čl. 17 odst. 1: Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými a ust. čl. 17 odst. 2: Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.

Dělení omezení vlastnických práv k pozemku na meze a omezení (viz výše) nemá jen účel akademický, ale je také vodítkem, jak rozlišit, zda má za to které omezení být poskytnuta náhrada či nikoli. V případě mezí vlastnického práva k pozemkům, které dopadají na všechny vlastníky všech pozemků stejně, platí, že za tato omezení se náhrada neposkytuje, pokud není v zákoně stanoveno jinak.⁷⁴ Naopak za pravé omezení být náhrada s ohledem na znění ust. čl. 11 odst. 4 Listiny poskytnuta musí, a to bez ohledu na to, zda tato povinnost je či není uvedena v zákoně, na základě kterého je omezení aplikováno. V případě druhé ze zmíněných možností je přímo aplikovatelné právo na náhradu na základě ust. čl. 11 odst. 4 Listiny s odkazem na jeho znění.⁷⁵

Shrnutí

Právo na vlastnictví je jedním ze základních práv a svobod a požívá ochrany předpisy nejvyšší právní síly, proto musí mít i jakékoli zákonné zásahy do něj oporu v těchto předpisech. Listina tak vlastníky omezuje jednak příkazem odpovědného výkonu jejich práv, zákazem zneužití jejich práv k újmě práv druhých. K naplnění dalších omezení, která Listina připouští, je zapotřebí existence zákona, splnění podmínky proporcionality a tato omezení musí šetřit podstaty a smyslu základních práv a svobod. K zákonnosti odnětí či omezení vlastnického práva, je vyžadována existence zákona, prokázání veřejného zájmu, který odůvodňuje omezení či odnětí vlastnického práva, a zásadně je možné pouze, je-li za ně poskytnuta vlastníkově náhrada.

⁷⁴ Obdobně Drobňík, J. *Základy pozemkového práva*, 3. aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 82.

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11.3.1998. sp. zn. Pl. ÚS 41/97: *Přestože ust. § 9 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nestanoví, že pozemkový úřad má při zřizování věcného břemene rozhodovat také o náhradě za omezení vlastnického práva, může se dotčený vlastník domáhat práva na poskytnutí náhrady přímo s odvoláním na ust. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, aniž by bylo nezbytně nutné, z hlediska ústavní jistoty, toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly.*

5. Formy omezování vlastnického práva k pozemkům

Zásahy do vlastnického práva se nejčastěji dotýkají práva věc užívat (*ius utendi*) – např. zřízení ochranného pásma, mohou se však dotýkat i práva s věcí nakládat (*ius disponendi*) – např. zákaz zcizení pozemků ve vlastnictví státu na území v národních parcích a mohou zasahovat také do práva věc opustit/zničit (*ius abutendi*) – např. povinnost vlastníka udržovat koryto vodního toku.

Omezením vzniká na straně dotčených vlastníků zpravidla povinnost se zdržet určitého způsobu výkonu jeho práv (povinnost typu *omittere*) v případě zákazů či omezení činnosti zákonem nebo vázaných na povolení, jestliže vlastníku toto povolení nebylo vydáno, povinnost něco strpět (povinnost typu *pati*) - např. strpět vstup oprávněných osob na pozemek, případně povinnost něco konat (povinnost typu *facere*) - např. již zmíněná povinnost udržovat koryto vodního toku.

Z nejobecnějšího pohledu lze shrnout, že vlastnické právo, za zákonem daných či povolených podmínek, je možné omezit veskrze dvěma hlavními způsoby. Jsou to:

- 1) Omezení stanovená přímo zákonem (*ex lege*) nebo na základě zákona rozhodnutím státního orgánu (*ex actu*).
- 2) Omezení převzatá vlastníkem pozemku dobrovolně (*ex contractu*).

Z hlediska tématu práce mají bezesporu největší význam omezení uvedená v první skupině, která bývají také označována jako veřejnoprávní omezení.⁷⁶ Omezení této skupiny mohou vyplývat ze zákona bez dalšího, mohou mít formu zákonných věcných břemen v podobě služebností, věcných břemen v podobě služebností zřízených po provedeném správním řízení nebo například územního rozhodnutí o ochranném pásmu.

Do této skupiny spadají jak vnitřní, pojmová omezení – **meze výkonu vlastnických práv k pozemkům**, která zpřesňují a konkretizují obecné povinnosti vlastníka pozemku a mají svůj ústavní základ v ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, tak zákonná **omezení výkonu vlastnických práv** vnější, opírající se o ust. čl. 11 odst. 4 Listiny a v tomto smyslu sem lze podřadit rovněž vyvlastnění formou zřízení, nebo naopak zrušení věcného břemene v podobě služebnosti.

⁷⁶ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*, 3. Aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 74

Převážná část zákonů, které stanoví meze výkonu vlastnického práva k pozemkům, má veřejnoprávní charakter, byť např. úprava sousedských práv je provedena tradičně občanským zákoníkem. Vedle již uvedeného občanského zákoníku jsou tato omezení obsažena ve značném množství předpisů sloužících ochraně životního prostředí (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, o vodách, o lesích, o ochraně zemědělského půdního fondu), případně upravujících různé aktivity a činnosti, při nichž také dochází k omezení vlastnických práv k pozemkům (např. stavební zákon, zákon o drahách, o energetický zákon a další). Pro tato omezení je typické, že povinnosti vlastníka něčeho se zdržet, něco strpět, případně něco konat, obvykle neodpovídá oprávnění konkrétně určeného subjektu na druhé straně a tato omezení tedy *stricto sensu* nesplňují definici věcných břemen. Přesto se jedná o věcná práva zavazující vlastníka pozemku ve prospěch různě definovaného okruhu osob (osoby oprávněné k výkonu práva myslivosti, veřejnost atd.) a v tomto ohledu mohou být tato omezení nazvána jako *věcná břemena v širším pojetí*.⁷⁷ Vlastníci jsou touto skupinou omezení např. nuceni k určitému chování k půdě, rostlinám a živočichům, k určitému chování v chráněných územích a ochranných pásmech, případně jsou povinni strpět vstup úředních osob na své pozemky či strpět obecné užívání svých pozemků veřejností.

Do kategorie vnějších, pravých omezení, která jsou stanovena přímo zákonem nebo jsou uložena na základě zákona rozhodnutím státního orgánu, spadají případy omezení vlastníka, za které má být odškodněn poskytnutím náhrady. Za všechny lze jmenovat například omezení vlastníků pozemků v ochranných pásmech zdrojů vody, náhradu zvýšených nákladů při hospodaření v ochranných lesích a v lesích zvláštního určení, případně povinnost náhrady z důvodu omezení vlastníka pozemku umístěním komponent přenosové elektroenergetické či plynárenské soustavy.⁷⁸ Do této skupiny patří rovněž omezení vlastníků pozemků na základě opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy je závazný správní akt, který podle ust. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SPR), není ani právním předpisem ani rozhodnutím. Jeho pojmovými znaky jsou konkrétnost předmětu, kterého se týká, na rozdíl od abstraktnosti v případě právního předpisu a neurčitost okruhu osob, na které se vztahuje, čímž se naopak liší od individuálního správního rozhodnutí. Jde tedy o tzv. smíšený akt. Konkrétní případy, ve kterých správní orgán opatření obecné povahy vydává, stanovují

⁷⁷ Více Drobek, J. *Základy pozemkového práva*, 3. Aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 78

⁷⁸ Více tamtéž, str. 83.

zvláštní zákony. Jedná se například o zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonu (vodní zákon), podle kterého se formou opatření obecné povahy stanovují ochranná pásma vodních zdrojů, záplavová území či tímto způsobem může být upraveno, omezeno nebo zakázáno obecné nakládání s vodami. Dále se jedná také například o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se opatření obecné povahy vydávají návštěvní řady národních parků nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který formu opatření obecné povahy stanoví pro vydání územního plánu.

Postup vydávání opatření obecné povahy je podrobně upraven v části šesté SPŘ. Návrh opatření obecné povahy je správní orgán povinen nejprve projednat s dotčenými orgány a poté jej doručí formou veřejné vyhlášky, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obcí, kterých se má opatření obecné povahy týkat, přičemž vyzve dotčené osoby, aby se k návrhu vyjádřily formou připomínek nebo námitek. Návrh je možné zveřejnit i jiným způsobem v místě obvyklém, či pouze uvedením o jaké opatření jde, koho se týká a kde je možné se s úplným zněním návrhu seznámit, není-li vzhledem k jeho rozsahu návrh možné na úřední desce uveřejnit v úplném znění. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

Řízení o návrhu opatření obecné povahy je pouze písemné, zákon nebo správní orgán však může stanovit, že se návrh bude projednávat veřejně. Stejně tak připomínky, které může k návrhu kdokoliv, kdo by mohl být opatřením obecné povahy dotčen na svých právech, povinnostech či zájmech uplatnit u správního orgánu, mají písemnou podobu, ledaže by návrh byl projednáván veřejně a připomínky by tak mohl být uplatněny ústně v rámci tohoto veřejného projednávání. Správní orgán je povinen se veškerými připomínkami zabývat a brát je jako podklad pro vydání opatření obecné povahy a se všemi je povinen se vypořádat v rámci jeho odůvodnění.

Vedle toho mohou vlastníci nemovitostí případně další osoby určené správním orgánem, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčena, podávat správnímu orgánu písemné odůvodněné námítky, a to ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Zmeškání této lhůty nelze prominout. Správní orgán následně o námitkách vydává rozhodnutí, které se stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat

ani podat rozklad. Změna nebo zrušení tohoto pravomocného rozhodnutí však může být důvodem pro změnu opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy spolu s odůvodněním se oznamuje veřejnou vyhláškou stejným způsobem jako jeho návrh a nabývá platnosti patnáctým dnem po jeho vyvěšení. Nelze proti němu podat opravný prostředek, lze však posoudit jeho soulad s právními předpisy v přezkumném řízení, které může být zahájeno do 3 let od účinnosti tohoto opatření. Možnost přezkumu jakéhokoli rozhodnutí správního orgánu, tedy především rozhodnutí o námitce je možné podle SŘS.

Příkladem omezení převzatých vlastníky pozemků dobrovolně je například zřízení věcného břemene na základě dohody dosažené při jednání v rámci vyvlastňovacího řízení, případně uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi vlastníkem a správním orgánem, jako alternativní úprava situací, které by jinak byly řešeny správním řízením. Veřejnoprávní smlouva je podle ust. § 159 SPŘ dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Správní řád rozlišuje tři druhy veřejnoprávních smluv. V prvním případě se jedná o veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi subjekty, které vykonávají veřejnou správu, a to za účelem plnění jejich úkolů v oblasti veřejné správy. Druhým případem jsou veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi subjektem veřejné správy s osobou, která by byla účastníkem řízení, a to namísto rozhodnutí v tomto řízení. Podmínkou je v tomto případě souhlas třetích osob, které by také byly účastníky řízení. Třetím případem jsou pak smlouvy uzavírané mezi účastníky řízení, pokud by takové řízení probíhalo, ohledně převodu nebo způsobu výkonu jejich práv a povinností. K uzavření takové smlouvy je vyžadován souhlas správního orgánu. Pro účely úpravy omezení vlastnických práv k pozemku je použitelný typ veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi orgánem veřejné správy a vlastníky pozemků. Při uzavírání těchto smluv se postupuje podle příslušných ustanovení správního řádu s tím, že nevylučuje-li to povaha a účel těchto smluv, lze přiměřeně použít i ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, s výjimkou správním řádem vyjmenovaných ustanovení.

Spory z veřejnoprávních smluv jsou řešeny ve správním řádu vyjmenovanými nadřízenými správními úřady, přičemž proti jejich rozhodnutí nelze podat odvolání ani rozklad.

Vedle veřejnoprávních smluv upravených SŘS pak existují ještě další typy veřejnoprávních smluv uvedených ve zvláštních zákonech, např. smluvní ochrana evropsky významných lokalit podle ust. § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nebo dohoda o provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody a krajiny podle ust. § 68 zákona o ochraně přírody a krajiny.⁷⁹

Shrnutí

Veřejnoprávní omezení výkonu vlastnického práva k pozemkům musí mít vždy oporu v zákoně. Tato omezení ze zákona vyplývají buď přímo, jsou v něm obsažena, nebo mají svůj původ v jiném normativním právním aktu, který je na základě zákona činěn a zákon provádí. Zákonem se tak například vyhláší národní parky a jejich ochranná pásma a stanoví se podmínky jejich ochrany, nařízením vlády jsou vyhlášovány chráněné krajinné oblasti, vyhláškou Ministerstva životního prostředí národní přírodní rezervace či národní přírodní památky, nařízením kraje jsou vyhlášovány přírodní památky. Další právní formou, ze které vyplývají omezení vlastnických práv, jsou individuální správní akty, činěné správním orgánem na základě zákona. Nejčastěji mají formu správní rozhodnutí. Příkladem může být povolení vodoprávního úřadu k nakládání s vodami. Na pomezí mezi normativními právními akty a individuálními právními akty stojí velmi hojně využívané opatření obecné povahy, kterým se například vydává územní plán, stanovují se jím ochranná pásma apod. Omezení vlastnických práv k pozemku převzatá na základě dohody nahrazující správní řízení bude uskutečněno formou veřejnoprávní smlouvy.

⁷⁹ Tuháček, M., Jelínková, J. a kol.: *Právo životního prostředí, praktický průvodce*. Grada. Praha, 2015, str. 48.

6. Občanskoprávní omezení vlastnických práv k pozemkům

Omezení vlastnického práva k pozemkům obsažená v občanském zákoníku patří svým dopadem mezi nejvýznamnější právní úpravy této právní materie, protože upravuje poměry mezi vlastníky sousedících (bezprostředně i vzdáleněji) pozemků a dopadá tak na početně nejrozsáhlejší skupinu recipientů.

Úprava omezení vlastnických práv k pozemkům v občanském zákoníku se formálně rozpadá do tří částí, a to na generální úpravu omezení vlastnických práv ke všem věcem, tedy i k pozemkům, dále na úpravu sousedských práv a zopakování obecných podmínek pro vyvlastnění a (vnější) omezení vlastnických práv.

Generální klauzule upravená v ust. §1012 NOZ se vztahuje na všechny vlastníky, tedy i na vlastníky pozemků, kterým zakazuje závažně rušit práva jiných osob; limitem je zde relativně neurčitý právní pojem *míra přiměřená poměrům*. Současně se vlastníkům zakazuje šikanózní výkon jejich práv, jehož účelem je jiné osoby obtěžovat nebo je poškodit.

Omezení vlastnického práva v rámci sousedských vztahů

Tradičně je upraven zákaz imisí (ust. §1013-1023 NOZ) ukládající vlastníku se zdržet činností způsobujících vnikání odpadu, vody, kouře, prachu, plynu, pachů, světla, stínu, hluku, otřesů a jiných podobných účinků na pozemek jiného vlastníka, a to v míře *překračující místní poměry* a podstatně omezující obvyklé užívání pozemku. Za imise je pro účely této úpravy pokládáno i vnikání zvířat na cizí pozemek. Jsou-li imise důsledkem provozu úředně schváleného závodu, má soused právo na náhradu újmy v penězích. Zvláštním případem imisí je vniknutí cizí movité věci na pozemek. V tomto případě je vlastník povinen umožnit vstup vlastníku věci na svůj pozemek a umožnit mu věc vyhledat a odnést. Vstup na cizí pozemek musí být rovněž umožněn vlastníku chovaného zvířete nebo roje včel. Ve všech uvedených případech náleží vlastníku pozemku právo na náhradu škody, pokud vniknutím věci, zvířete, roje včel anebo aktivitou jejich vlastníka na cizím pozemku vznikla škoda.

Tradiční je rovněž úprava převisů a podrostů zapovídající vlastníku nešetřeným způsobem či v nevhodné roční době odstranit kořeny nebo větve stromů přesahující na jeho pozemek. Vlastník se musí zdržet také sázení stromů v těsné blízkosti hranice

pozemku za předpokladu, že to po něm vlastník sousedního pozemku z rozumného důvodu požaduje.

Úprava sousedských práv také zakazuje ohrožení, či poškození sousedních pozemků. Vlastníkům se v rámci úpravy sousedských práv dále například zakazuje, aby úpravou vlastního pozemku způsobili, že pozemek sousední ztratí náležitou oporu, aniž současně provedou jiné dostatečné upevnění. Existuje-li pro to rozumný důvod, nesmí soused ani zřídit stavbu v těsné blízkosti společné hranice pozemků.

V odůvodněných případech může být v rámci úpravy rozhrad soudem po zjištění stanoviska stavebního úřadu uložena povinnost pozemek oplotit, stejně jako je vlastník pozemku povinen udržovat rozhradu (plot, zeď) v dobrém stavu, hrozí-li následkem jejího poškození sousedovi škoda.

Velmi podrobně jsou upraveny podmínky omezení vlastnického práva k pozemku zřízením nezbytné cesty v případech, kdy vlastník sousedního pozemku nemůže na svém pozemku řádně hospodařit anebo jej jinak řádně užívat. Za omezení vlastníka zřízením nezbytné cesty mu náleží náhrada.

Podmínky pro omezení vlastnického práva a vyvlastnění

Občanský zákoník upravuje obecně ještě další dva okruhy omezení vlastnického práva, kterými jsou použití vlastnickovy věci ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu, které je podle ust. § 1037 NOZ podmíněno tím, že účelu nelze dosáhnout jinak a cizí věc je použita pouze v nezbytné míře a po nezbytnou dobu.

Velmi podobně s právní úpravou předešlou upravuje NOZ podmínky vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, které umožňuje pouze na základě zákona (zákon o vyvlastnění jako procesní předpis a zvláštní zákon konstatující veřejný zájem na realizaci účelu vyvlastnění) ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak. Za vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva musí být vlastníkově poskytnuta plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. Pokud si strany neujednají něco jiného (poskytnutí jiného pozemku), poskytuje se náhrada v penězích.

Shrnutí

Omezení vlastnických práv k pozemkům v rámci občanského práva jsou v největší míře obsažena v rámci úpravy sousedských vztahů, které vznikají mezi vlastníky

bezprostředně i vzdáleněji sousedících pozemků při jejich každodenním soužití. Adresátů úpravy je tedy velmi značné množství. Základní materií úpravy jsou imise, povinnosti vlastníků při úpravách a hospodaření na jejich pozemcích a povinnosti týkající se vstupu na pozemky. Z hlediska tématu práce se jedná o právní úpravu samostatnou, v mnohém však na ni veřejnoprávní úprava navazuje, např. v případě již zmíněných povinností při vstupu na pozemky a jejich využívání s ohledem na pozemky sousední. Důvod těchto omezení však v těchto případech zpravidla není veřejnoprávní (veřejný zájem), ale většinou ryze soukromoprávní (bezproblémové soužití vlastníků - sousedů).

7. Veřejnoprávní omezení obecně

Za veřejnoprávní omezení vlastnického práva k pozemku lze pokládat ta omezení, která vyplývají z předpisů veřejného práva, resp. slouží či by měla sloužit ochraně veřejného zájmu.⁸⁰ Pokud bychom měli veřejnoprávní omezení vlastnického práva k pozemku vymezit negativně, jsou to všechna omezení vlastnických práv k pozemku kromě těch, která na vlastníka dopadají jako povinnosti v rámci sousedských práv a také těch, která pozemek zatěžují jako služebnosti zřízené na základě předpisů občanského práva, případně převzatých v rámci občanskoprávních vztahů vlastníky dobrovolně.

Nejpodstatnějším znakem veřejnoprávních omezení je skutečnost, že vlastníky omezují v obecném, resp. veřejném zájmu. Samotná Listina mezi těmito dvěma kategoriemi zájmů rozlišuje. V ust. čl. 11 odst. 3 Listiny zakazuje zneužití vlastnictví v rozporu se zákonem chráněnými *obecnými zájmy*, kteréžto ustanovení je ve spojení s ust. čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny ústavním základem stanovení mezí vlastnického práva. Ust. čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny zní:

(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

(2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem.

Ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, který upravuje odnětí a omezení vlastnického práva, vyžaduje existenci *zájmu veřejného*. Zároveň pro omezení stanoví podmínky v ust. čl. 4 odst. 3 Listiny:

⁸⁰ O veřejném zájmu hovoří ÚS ve svém nálezu ze dne 9. října 1996 sp. zn.: Pl. ÚS 15/96 také jako o veřejném statku: „Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly. Pro základní práva a svobody je, na rozdíl od veřejných statků, typická jejich distributivnost. Aspekty lidské existence, jakými jsou např. osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd., lze pojmově, věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům. V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.“

(3) Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.

Oba pojmy pak Listina poněkud překvapivě směřuje v ust. čl. 4 odst. 4 Listiny:

(4) Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Přestože se zdá, že zájem veřejný představuje kvalifikovanou podmnožinu zájmu obecného, je oproti zájmu obecnému intenzivnější, a tedy jen při jeho existenci lze výkonu vlastnického práva stanovit intenzivnější omezení, než jsou meze jeho výkonu⁸¹. V každém případě platí, že veřejný zájem tvoří neurčitou právní kategorii, která v čase nabývá různých obsahů, podle aktuálních potřeb společnosti. O pojmu veřejný zájem je dále pojednáno v kapitole č. 10.

Při prosazování veřejného zájmu zpravidla dochází ke kolizi se zájmem individuálním (základním právem či svobodou jednotlivce), případně ke kolizi dvou zájmů veřejných. Jakým způsobem je třeba postupovat, aby mohlo být postaveno na jisto, že veřejný zájem převažuje nad zájmem individuálním, vysvětluje ÚS ve shora cit. nález. Jedná se o tzv. test proporcionality, spočívající v kontrole splnění tří kritérií, a to kritéria vhodnosti (zda institut omezující základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), potřebnosti (zda nelze sledovaného cíle dosáhnout za použití jiných opatření než posuzovaného legislativního prostředku, které by se dotýkalo základních práv a svobod méně, případně vůbec) a kritéria poměřování (porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků).

Shrnutí

Účelem veřejnoprávních omezení je v obecném a veřejném zájmu umožnit prosazení cílů, které by pozemkoví vlastníci v drtivé většině nebyli ochotni, mnohdy ani schopni realizovat dobrovolně. V problematice je zapotřebí rozlišovat dva základní druhy omezení. První skupinu tvoří omezení, která jsou vlastnictví pozemků vlastní (imanentní), tvoří jeho meze a vlastníci jsou jimi omezeni fakticky již na základě skutečnosti, že jsou vlastníky. Druhou skupinu tvoří tzv. pravá omezení vlastníků, která,

⁸¹ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 30.

v protikladu s mezemi výkonu vlastnického práva, postihují buď jen velmi úzce vymezenou skupinu pozemkových vlastníků, anebo tyto vlastníky omezují ve výkonu jejich vlastnických práv závažným, intenzivním způsobem. Obecný či veřejný zájem, který je těmito omezeními prosazován, je konkretizován právními předpisy, ve kterých mají omezení původ, případně nalézán v rámci správního rozhodování. Jedná se o neurčitý právní pojem, jehož obsah se v prostoru a čase mění a vyvíjí a je na zákonodárci i orgánech aplikace práva, aby definování jeho obsahu důkladně zvažovali a vyvarovali se jeho zneužití pro jiné účely, než je veřejné blaho.

8. Katastr nemovitostí a účelová kategorizace půdy

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, je půda v mnoha ohledech výjimečná a pro člověka, resp. celou společnost, má mimořádný a nezastupitelný význam. To je důvodem, proč promyšlené, hospodárné a šetrné využívání půdy, vedoucí k harmonickému uspořádání území a ochraně půdy jako složky životního prostředí, představuje významný veřejný zájem. K jeho naplnění slouží, kromě jiných institutů uvedených na jiných místech této práce, také podrobná evidence všech pozemků tvořících území státu a dalších údajů o nich. Touto evidencí je podle platné právní úpravy katastr nemovitostí.⁸²

8.1 Katastr nemovitostí a vlastnické právo k pozemkům

Jeho definici podává katastrální zákon, když stanoví, že katastr nemovitostí je *veřejný seznam, který obsahuje soubor údajů o nemovitých věcech (dále jen „nemovitost“) vymezených tímto zákonem, zahrnující jejich soupis, popis, jejich geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem*. Informace v něm obsažené slouží podle ust. § 2 katastrálního zákona *k ochraně práv k nemovitostem, pro účely daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, k ochraně životního prostředí, k ochraně nerostného bohatství, k ochraně zájmů státní památkové péče, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické a pro tvorbu dalších informačních systémů sloužících k účelům uvedeným výše*.

Z hlediska omezení pozemkových vlastníků má význam především okolnost, že zápis do katastru nemovitostí představuje zákonnou podmínkou platnosti dispozičních úkonů s pozemkem (*podle zásady intabulační*),⁸³ totéž platí o věcných břemenech vztahujících se k pozemkům zapsaným v katastru (ust. § 1262 a ust. § 1305 NOZ) a o dalších věcných právech, např. předkupním právu, výhradě vlastnického práva, výhradě práva zpětné koupě, výhradě práva lepšího kupce, zákazu zcizení či zatížení pozemku, výhradě práva zpětného prodeje a ujednání koupě na zkoušku s rozvazující podmínkou, údaje o vzdání se práva na náhradu škody, práva nájmu a pachtu a údaje o pořadí těchto

⁸² Zákon č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

⁸³ Srov. Ust. § 1105 NOZ.

práv.⁸⁴ V této souvislosti lze kromě funkce evidenční hovořit také o další funkci katastru, kterou je funkce intabulační.⁸⁵

Jedná se o zásah do *ius disponendi*, který náleží do kategorie mezi výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, neboť postihuje všechny pozemkové vlastníky bez ohledu na další okolnosti. Jen pro úplnost je třeba dodat, že dispozičním úkonům vlastníků musí předcházet vkladové řízení,⁸⁶ jehož smyslem je ověření splnění zákonných podmínek těchto úkonů. Z hlediska pozemkových vlastníků funkce intabulační zasahuje do jejich práva s pozemkem nakládat, neboť je zatěžuje povinností ohlásit jejich dispoziční úkony s pozemky katastrálnímu úřadu, podrobit je kontrole jejich zákonnosti v rámci vkladového řízení a tyto dispoziční úkony jsou účinné až po povolení vkladu práva katastrem nemovitostí, byť s účinností ke dni podání návrhu na vklad. Se vkladovým řízením jsou spojeny rovněž finanční náklady, které nesou strany dispozičního úkonu, tj. vlastník stávající, vlastník budoucí nebo oba dva dle vzájemné dohody, a také nároky časové. Je-li právním důvodem změn ve vlastnických či užívacích právech k pozemkům rozhodnutí soudu nebo státního orgánu, zákonnost těchto rozhodnutí se presumuje a vkladové řízení jejich zanesení do katastru předcházet nemusí. Veřejný zájem je dán ochranou vlastníků, kterým poskytuje větší právní jistotu a ochranou ostatních osob jednajících v dobré víře v pravdivost zápisu v katastru podle zásady *materiální publicity*.⁸⁷

8.2 Účelová kategorizace půdy a vlastnické právo k pozemkům

Další zásah, tentokrát do *ius utendi* pozemkových vlastníků, představuje tzv. účelová kategorizace půdy, v jejímž rámci se pozemky v souladu s ust. § 3 odst. 2 katastrálního zákona člení podle druhů na pozemky zemědělské: orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty, a na pozemky nezemědělské, kterými jsou lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Druh pozemku, zapsaný v katastru, je právně závazný, a vlastník je povinen svůj pozemek v souladu s jeho druhem užívat. Změna ve využití pozemku na žádost vlastníka může

⁸⁴ Ust. § 16 a násl. vyhlášky č. 354/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).

⁸⁵ Více Drobník, J. *Základy pozemkového práva*, 3. Aktualizované a doplněné vydání, vydalo nakladatelství Eva Rozkotová, Praha, 2010, str. 123

⁸⁶ **Vkladem** se podle ust. § 6 katastrálního zákona do katastru zapisují věcná práva, práva ujednaná jako věcná práva, nájem a pacht. **Záznamem** se zapisují práva odvozená od vlastnického práva a **poznámkou** se zapisují významné informace týkající se evidovaných nemovitostí nebo v katastru zapsaných vlastníků a jiných oprávněných.

⁸⁷ Srov. Ust. § 980 a násl. NOZ

být provedena jen se souhlasem správního orgánu (až na výjimky) a v souladu s pravidly územního plánování.

Podrobnější popis využití pozemků obsahuje příloha vyhlášky Českého zeměměřičského a katastrálního úřadu č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška). Ta obsahuje definice účelů a způsobu využití pozemků pro jejich označení jedním z druhů pozemků uvedených výše, tzv. charakteristiku druhu pozemku pro účely katastru. Současně stanoví 30 způsobů využití pozemků, které relativně podrobně definuje. Pozemkoví vlastníci jsou ve svém užívacím právu omezeni v katastru evidovaným druhem a způsobem využití pozemku. Jedná se o omezení *iuris utendi*, postihující všechny vlastníky věcí stejného druhu, které je stanovením mezí výkonu vlastnického práva dle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Veřejný zájem spočívá v ochraně půdního fondu a zájmu společnosti na jeho hospodárném, harmonickém a ekologicky šetrném využití.

Shrnutí

Vedení katastru nemovitostí spolu s účelovou kategorizací půdy představují jeden z prostředků, pomocí kterého má stát možnost regulovat užívání pozemků a zamezit nežádoucím změnám v jejich využití. Odrazem této činnosti jsou také dva shora uvedené typy omezení pozemkových vlastníků. Vedení katastru nemovitostí a účelová kategorizace půdy mají úzkou vazbu na územní plánování a rozhodování v území.

9. Územní plánování a vlastnické právo k pozemkům

Územní plánování je jednou z činností státu, která má z hlediska vlastnických práv k pozemkům a možnostem jejich využití zcela zásadní význam. Problematika územního plánování je úzce propojena s tematikou předchozí kapitoly, tedy katastrem nemovitostí a účelovou kategorizací půdy. Jestliže katastr nemovitostí obsahuje aktuální údaje o všech pozemcích a způsobu jejich využití, a je tedy obrazem přítomnosti, pak územní plánování a činnosti v jeho rámci prováděné, mají za cíl upravit užívání území do budoucnosti. Tento vztah lze však interpretovat i opačně, protože současné uspořádání odpovídá, či by alespoň mělo odpovídat, územně plánovacím výstupům vyhotoveným v minulosti.

Základem právní úpravy územního plánování je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, a vyhlášky, které ho provádějí.⁸⁸ Podstatou územního plánování je podle ust. 18 odst. 1 StZ na základě: 1) podrobných a komplexních informací o existujícím stavu území (přírodních podmínkách, ekonomickém a sociálním využití území všemi myslitelnými způsoby) a jeho potenciálu pro budoucí využití, 2) znalostí dlouhodobých koncepcí rozvoje území např. v oblasti dopravní či energetické a 3) zjištění a vyhodnocení možných dopadů uvažovaných změn na území, jeho udržitelný rozvoj a životní prostředí, vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj v území. Tyto předpoklady spočívají podle ust. § 18 StZ ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Tohoto cíle mají orgány územního plánování dosáhnout soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území, tak aby dosáhly obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sledují společenský a hospodářský potenciál rozvoje.

Orgány územního plánování jsou povinny v rámci své činnosti koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů a

⁸⁸ Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti; Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

prostřednictvím územního plánování ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a urbanistické, architektonické a archeologické dědictví. Ve veřejném zájmu územní plánování chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života a určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu území nezastavěného.

Pro splnění výše jmenovaných úkolů je proces územního plánování funkčně rozdělen do dvou základních činností, a to na činnosti koncepční povahy a činnosti realizační. U obou z činností jsou používány různé nástroje, označované shodně jako: nástroje koncepční a nástroje realizační.

Podrobnou definici územního plánování obsahuje také např. Evropská charta územního plánování, schválená konferencí ministrů západoevropských zemí 20. května 1983:

„Územní plánování vyjadřuje v prostoru hospodářské, společenské, kulturní a ekologické záměry společnosti. Je zároveň vědeckým oborem, správním nástrojem a metodou, uplatňující interdisciplinární a souborný přístup k řešení vyváženého regionálního rozvoje a k fyzické organizaci prostoru podle celkové koncepce.“

9.1 Koncepční nástroje územního plánování

Koncepční nástroje slouží jako podklad pro rozhodování v území. Jedná se o:

a) *Územně plánovací podklady (ust. § 25 a násl. StZ)*, které slouží jako zdroj odborných a technických informací pro územně plánovací činnost, jsou pozemkovými úřady průběžně aktualizovány. Jedná se o *územně analytické podklady* a *územní studie*. Mají pro celý proces územního plánování podpůrný význam a nejsou právně závazné,

b) *Politiku územního rozvoje (ust. § 31 a násl. StZ)*, kterou připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) a schvaluje ji vláda. Obsahuje záměry rozvoje celého území ČR, případně i záměry s mezistátním přesahem (např. významné stavby dopravní a technické infrastruktury) a republikové priority územního plánování pro zajištění trvale udržitelného rozvoje na úrovni oblastí, ploch a koridorů. Přes její faktický dopad na celý proces územního plánování stavební zákon neřadí politiku územního rozvoje mezi územně plánovací dokumentaci. Současně s návrhem politiky územního rozvoje předkládá MMR vládě:

- 1) *Zprávu o projednání návrhu s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji, připomínek obcí a veřejnosti spolu se zdůvodněním způsobu jejich zpracování,*
- 2) *výsledky vyhodnocení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj území,*

3) stanovisko Ministerstva životního prostředí (MŽP) k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno,
4) sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení.

Schválená politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Sdělení o jejím přijetí se vyhláší ve Sbírce zákonů.

Politika územního rozvoje však není opatřením obecné povahy, není určena adresátům veřejné správy a nepodléhá soudnímu přezkumu. K otázce požadované míry obecnosti politiky a možnosti právní ochrany vlastníků tváří v tvář závaznosti politiky pro celý navazující proces územního plánování judikoval Nejvyšší správní soud v usnesení (SJS) 9 Ao 3/2009 – 59 ze dne 18. 11. 2009, cit:

„Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. Stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky...

Závaznost v politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva. Závaznost obecně formulovaných záměrů Politiky pro územně plánovací dokumentaci je nutno vyložit jako závaznost příslušných územních orgánů převzít do územně plánovací dokumentace vládou České republiky schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizaci tohoto záměru. Pokud by obecné záměry vyjádřené v politice, samy o sobě, bez ohledu na jejich obsahové vymezení znamenaly pro příslušné územní orgány povinnost automatické realizace, postrádal by způsob, jakým je ve stavebním zákoně upraven proces schvalování zásad územního rozvoje, územního plánu či regulačního plánu, smysl.“

c) Zásady územního rozvoje (ust. §36 a násl. StZ), které jsou nejvyšším typem územně plánovací dokumentace. Vytváří se pro území krajů, vymezují plochy a koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití zejména s ohledem na veřejně prospěšná opatření a stavby. V nadmístních souvislostech zpřesňují a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování. Musí být v souladu s politikou územního rozvoje a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Jsou vydávány opatřením obecné povahy.

Řízení o zásadách územního rozvoje upravuje ust. § 39 StZ. Návrh zásad a oznámení o konání veřejného projednání krajský úřad doručuje veřejnou vyhláškou, přizve k němu

jednotlivě ministerstvo, dotčené orgány, obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím a sousední kraje. Do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohou dotčené obce, vlastníků, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury a zástupce veřejnosti podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje, ve stejné lhůtě může každý uplatnit k návrhu připomínky. Krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Ten doručí dotčeným orgánům a ministerstvu k vyjádření, a pokud je to nezbytné, zajistí úpravu návrhu zásad územního rozvoje v souladu s výsledky projednání. Krajský úřad a ve fázi hlasování o vydání zásad také zastupitelstvo kraje je, krom jiného, povinno ověřit soulad návrhu zásad s politikou územního rozvoje. Kraj je dokonce povinen uvést do souladu zásady územního rozvoje s následně schválenou Politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle částí zásad územního rozvoje, které jsou v rozporu s následně schválenou politikou územního rozvoje.

Rozhodnutí zastupitelstva kraje o vydání zásad územního rozvoje podléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví. S ohledem na výše popsanou zásadní roli politiky územního rozvoje v navazujícím územním rozhodování působí, podle názoru autora, závěry uvedené v právní větě shora uvedeného judikátu NSS dosti rozpačitě a nabízí se otázka, jakou šanci na kladné vyřízení mají námitky či připomínky k zásadám územního rozvoje, směřují-li proti uskutečnění obsahu politiky územního rozvoje. Zde je namístě doplnit, že za problematickou považuje doktrína formu usnesení vlády ve vztahu k politice územního rozvoje, a v této souvislosti je uvažováno o tom, že by měla být schvalována v podobě nařízení vlády.⁸⁹

Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu (ust. § 36 StZ). Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci (ust. § 174 SpŘ).

Zásady územního rozvoje podléhají přezkumu v rámci správního soudnictví podle ust. § 4 odst. 2 písm. c) SŘS, který může zrušit opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

⁸⁹ Blíže Pekárek, M. et al.: *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 149.

d) *Územní plán* (ust. § 43 a násl. StZ), který stanoví základní koncepci rozvoje území na úrovni obce (případně hl. města Prahy, či celého území vojenského újezdu), vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby a opatření. Z hlediska omezení možného omezení vlastnických práv k pozemkům má vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a opatření zásadní význam, neboť jde o jeden z předpokladů pro vyvlastnění pozemků v tomto území se nacházejících (ust. § 170 odst. 1 StZ).

V územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu.

Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.

Územní plán nestanoví konkrétní způsob využití pozemků či umístění a prostorové uspořádání staveb. To přináleží regulačním plánům a územním rozhodnutím.

Územní plán se pořizuje na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu podle ust. § 47 StZ, a to buď z vlastního podnětu, na návrh správního orgánu, občana obce, osoby mající vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo ke stavbě nacházející se v území obce, případně na návrh oprávněného investora.

Návrh územního plánu je podroben veřejnému projednání, ke kterému je povinně přizvána obec, pro kterou je územní plán pořizován (pro případ že je územní plán zpracováván pořizovatelem pro více obcí), dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce. Aktivně legitimováni k podání námitek proti návrhu jsou pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Pořizovatel vyhodnotí výsledky projednání a s ohledem na veřejné zájmy zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, který předloží k projednání zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu

s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne. Zastupitelstvo buď po ověření souladu s vyššími typy územně plánovací dokumentace včetně politiky územního rozvoje územní plán vydá, nebo jej vrátí pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo jej zamítne.

Obdobně jako u zásad územního rozvoje je obec povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje (ust. § 54 odst. 5 StZ).

Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy.

e) Regulační plán (ust. § 61 a násl. StZ), který stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (ust. §61 odst. 1 StZ). Regulační plán je závazný pro rozhodování v území, regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí a to v zastavěném území a ve schváleném rozsahu. V tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje.

Nahrazuje-li regulační plán územní rozhodnutí, je v tomto rozsahu realizačním nástrojem a představuje tedy jakýsi hybrid mezi dokumentem územního plánování a územním rozhodnutím.

Regulační plán se vydává formou opatření obecné povahy. O jeho pořízení může rozhodnout z vlastního nebo jiného podnětu zastupitelstvo kraje pro plochu nebo koridor vymezený v zásadách územního rozvoje, zastupitelstvo obce v ploše nebo koridoru řešeném územním plánem, a není-li ho v zastavěném území nebo v nezastavěném území jen tehdy, pokud se nemění jeho charakter.

Podle ust. § 62 odst. 3 StZ lze regulační plán na žádost fyzické nebo právnické osoby vydat jen tehdy, stanoví-li tak zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu.

Návrh zadání regulačního plánu, upravený podle požadavků zastupitelstva obce či kraje, doručuje pořizovatel veřejnosti veřejnou vyhláškou. K návrhu zadání regulačního plánu může každý ve lhůtě 15 dnů uplatnit písemně požadavky na obsah zadání. Pořizovatel upraví návrh zadání regulačního plánu na základě uplatněných požadavků a vyjádření a předloží ho příslušnému zastupitelstvu ke schválení.

Je-li regulační plán vydáván na žádost, musí žadatel současně s žádostí krom jiného předložit ucelenou skupinu dokladů, které dokládají získání stanovisek dotčených úřadů a jejich zapracování do návrhu regulačního plánu, údaje o vlivu záměru na území a jeho nárocích na dopravní a technickou infrastrukturu, doklad prokazující jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemkům nebo stavbám v řešené ploše a doklad o souhlasu vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše či dohodu o parcelaci.

Upravený a posouzený návrh regulačního plánu a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit připomínky a žadatel, obec, vlastník nebo oprávněný z věcného práva k pozemku, na kterém má být požadovaný záměr uskutečněn (není-li jím sám žadatel) a osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám a pozemkům může být rozhodnutím přímo dotčeno, podat námitky.

Regulační plán zastupitelstvo obce či kraje schválí a v případě, že shledá nesoulad s výsledky projednání nebo s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, či s cíli a úkoly územního plánování, nebo zjistí jinou příčinu jeho nezákonnosti, vrátí k novému projednání nebo jej zamítne.

Regulační plán nelze změnit rozhodnutím podle ust. § 97 odst. 3 správního řádu, tedy v rámci přezkumného řízení.

Regulační plán podléhá přezkumu v rámci správního soudnictví podle ust. § 4 odst. 2 písm. c) SŘS, který může zrušit opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Shrnutí možností právní obrany proti opatřením obecné povahy přijímaných v rámci schvalování územně plánovací dokumentace

1) Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. (ust. § 173 odst. 3 a ust. 174 odst. 2 SPŘ).

2) Opatření obecné povahy mohou být přezkoumána v rámci správního soudnictví podle ust. § 4 odst. 2 písm. c) SŘS, který může zrušit opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem. Aktivně legitimován k podání návrhu je podle ust. § 101a SŘS ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

3) Proti rozhodnutí o námitkách vznesených v procesu schvalování všech typů územně plánovací dokumentace se nelze odvolat, popřípadě podat rozklad. Při splnění zákonných podmínek přichází v úvahu obnova řízení a přezkumné řízení,⁹⁰ případně správní žaloba podle ust. § 4 odst. 2 písm. c) SŘS.

Typy územně plánovací dokumentace se liší velikostí řešeného území a svým obsahem (předmět a míra konkretizace údajů o možném budoucím využití území), stanoveným zákonem pro každý z nich. Vzájemná souladnost systému je řešena pro právo typickou metodou tak, že obsah dokumentů vyšší úrovně je závazný pro dokumenty nižší úrovně, které se musí pohybovat v jejich mezích a naplňovat cíle v nich určené. Ač není stavebním zákonem označena jako územně plánovací dokumentace, je na vrcholu této pyramidy politika územního rozvoje.

Dokumenty územního plánování nemají trvalou platnost, ale jsou vydávány na přesně vymezená časová období. Stejně tak je stanovena maximální perioda jejich obnovy. Současně je jejich aktuálnost průběžně prověřována a vyhodnocována z hlediska jejich souladnosti s územně plánovacími dokumenty vyšších stupňů a také z hlediska jejich vlivu na udržitelný rozvoj a na životní prostředí.

⁹⁰ Pekárek, M. et al.: *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 150.

Omezení vlastnického práva k pozemkům mající původ v územně plánovací dokumentaci.

Jak již bylo uvedeno v kapitole věnované katastru nemovitostí a účelové kategorizaci půdy, představuje prvotní omezení vlastnických práv k pozemkům jejich závazné podřazení pod konkrétní druh pozemku, konkretizované způsobem jejich využití. To již samo o sobě, tedy bez jakéhokoli zásahu do tohoto stavu ze strany vlastníka nebo dalšího subjektu, představuje meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny a není za ně tedy poskytována náhrada.

Rovněž u změny druhu a využití pozemku uskutečněné na žádost vlastníka bude spíš výjimečné, že by vlastník dobrovolně usiloval o zhoršení svého právního postavení omezením svých užívacích práv a pokud by tak přece jen učinil, náleží mu právo náhradu dle ust. § 102 odst. 3 StZ.

Účelová kategorizace půdy a změny ve využití území jsou však jedním z předmětů procesu územního plánování, v jehož rámci vlastníci nemají veřejné subjektivní právo na zapracování svých požadavků do územně plánovací dokumentace,⁹¹ a pokud správní orgán splní podmínky stavebního zákona a obecné zásady správního řízení, jsou vlastníci pozemků změnu účelového určení pozemků povinni strpět.

Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009-120 je podmínkou zákonnosti územního plánu okolnost, že:

- veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody
- jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
- jsou činěna nediskriminačním způsobem
- jsou činěna s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou

⁹¹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 28.3.2008 čj. 2 Ao 1/2008-51: Z odůvodnění: Z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.

míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

Omezení vlastnického práva k pozemku vyplývající z územně plánovací dokumentace:

1) Změny účelového určení pozemků vyplývající z územně plánovací dokumentace mohou představovat velmi citelný zásah do výkonu *iuris utendi* k pozemku podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Přestože zákon zakotvuje náhradu pouze pro případ uvedený níže, domnívám se, že dojde-li například ke změně určení využití pozemku, na kterém doposud byla možná podnikatelská činnost, která nadále umožněna nebude, jedná se zcela jistě o případ, při kterém by náhrada být poskytnuta měla a je možné se jí domoci pomocí přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny.

2) Změna pozemku dosud určeného k zastavění a jeho převedení mezi pozemky, které zastavěny být nemohou (ust. § 102 StZ).

V tomto případě se jedná o omezení zasahující do *ius utendi* a je podřaditelné pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, za které náleží náhrada:

- vlastníkově pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu.

- vlastníkově pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle ust. § 94 odst. 3 StZ oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající, pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění a vznikla mu prokazatelná majetková újma.

Výše náhrady je stanovena jako součet vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

Náhrada se poskytuje na základě písemné žádosti vlastníka nebo osoby oprávněné, povinnými k úhradě jsou obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí. Nedojde-li k dohodě o výši náhrady, rozhodne o její výši soud.

3) Vznik zákonného předkupního práva k pozemku (ust. § 101 StZ)

Zákonné předkupní právo vzniká obci, kraji nebo státu k pozemkům, určeným územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství. Stojí-li na pozemku stavba, která není jeho součástí, týká se předkupní právo i této stavby. Předkupní právo podle StZ vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu, má účinky věcného práva a na návrh oprávněné osoby se zapisuje do katastru nemovitostí.

StZ za toto omezení *iuris disponendi* nepočítá s poskytnutím náhrady, přestože se jedná o omezení smluvní volnosti vlastníka, a podle mého názoru zasahuje do majetkové sféry vlastníka přinejmenším potud, že vlastník nemůže pozemek prodat za výhodnější cenu, než jaká je stanovena dle ust. § 101 odst. 4 StZ, samozřejmě za předpokladu, že obec, kraj či stát předkupního práva využije. Proto se domnívám, že se jedná o omezení vlastnického práva k pozemku podřaditelné pod ust. čl. 11 odst. 4 a měla by za něj být náhrada poskytována.

Určení pozemku zatíženého zákonným předkupním právem pro budoucí uskutečnění stavby nebo veřejného prostranství je předpokladem také pro budoucí vyvlastnění pozemku podle ust. § 170 odst. 1 StZ.⁹²

Teprve dojde-li k vyvlastnění, má vlastník dotčeného pozemku právo na náhradu. Její výše je však v případě nedosažení dohody předcházející vyvlastnění omezena v podstatě stejně jako v případě zákonného předkupního práva (Viz dále v kapitole o vyvlastnění).

9.2 Realizační nástroje územního plánování a vlastnictví pozemku

Realizační nástroje provádějí cíle stanovené v územně plánovací dokumentaci a politice územního rozvoje. Řeší umíst'ování staveb nebo zařízení, včetně jejich změn a změn vlivu jejich užívání na území, změny ve využití území a chrání důležité zájmy v území,

⁹² Srov. dikci ust. § 43 a násl. a ust. § 170 odst. 1 StZ, z nichž žádné nepracuje s pojmem veřejné prostranství.

a to právně závazným způsobem na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, případně regulačního plánu za podmínek uvedených výše.

Územní řízení, ve kterém je rozhodováno, je správním řízením, jehož podmínky jsou podrobně upraveny ve správním řádu,⁹³ odchylky v řízení stanoví pro své účely stavební zákon, který je v tomto ohledu v poměru speciality ke správnímu řádu. Správní orgány jsou při územním rozhodování vázány obsahem územně plánovací dokumentace a obsahem stanovisek podle ust. § 4 odst. 4 StZ.

Územní řízení koná příslušný stavební úřad na základě žádosti osoby, která se domáhá vydání územního rozhodnutí. Účastníky řízení jsou kromě žadatele obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, vlastník pozemku nebo stavby, na níž má být záměr uskutečněn, není-li jím sám žadatel, a osoby jejichž právo může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Ústní jednání se konat může, ale nemusí, pokud pro posouzení záměru poskytuje žádost a její přílohy dostatečný podklad. Účastníci mohou v průběhu řízení uplatnit námitky a dotčené orgány závazná stanoviska, veřejnost může návrh rozhodnutí připomínkovat. Námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem. Po kladném posouzení záměru dle ust. § 90 StZ stavební úřad navržený záměr schválí a stanoví podmínky pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu, pokud se jedná o záměr stavby.

Územní rozhodnutí se vydává na 2 roky, v odůvodněných případech až na 5 let. Rozhodnutí o ochranném pásmu platí po dobu trvání stavby, zařízení nebo chráněného útvaru, nestanoví-li stavební úřad jinou lhůtu.

a) *Územní rozhodnutí (ust. § 76 a násl.)* je podle ust. § 77 StZ rozhodnutím, jímž se rozhoduje o: 1) umístění stavby nebo zařízení, ve kterém je vymezen stavební pozemek,⁹⁴ rozhodnuto o umístění stavby včetně jejího druhu a účelu, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, 2)

⁹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁴ Přes svoji nepopiratelnou četnost není uveden jako druh půdy v katastrálním zákoně.

změně využití území, kteréžto rozhodnutí je vyžadováno pro celkem 6 kategorií změn ve využití území, jejichž taxativní výčet obsahuje ust. § 80 odst. 2. (viz výklad níže), 3) změně vlivu užívání stavby na území v případech, kdy stavba má vliv na životní prostředí nebo nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, 4) dělení nebo scelování pozemků, toto rozhodnutí lze vydat pouze na žádost podanou vlastníky všech dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí,⁹⁵ nebo oprávněnou osobou za účelem uplatňování předkupního práva pro veřejně prospěšné stavby, 5) ochranném pásmu chránící stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními vlivy.

b) Územní souhlas nahrazující územní rozhodnutí (ust. § 78 StZ), kterým může stavební úřad nahradit územní rozhodnutí, pokud rozhoduje o záměru v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, nemění se jím podstatně poměry v území, záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou a technickou infrastrukturu

c) Veřejnoprávní smlouva (ust. §78a StZ), nahrazující územní rozhodnutí, může být uzavřena mezi žadatelem a stavebním úřadem, jde-li o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, za předpokladu, že žadatel předloží stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy, který obsahuje kromě označení smluvních stran náležitosti výroku územního rozhodnutí, včetně všech údajů a podmínek vyplývajících ze závazných stanovisek dotčených orgánů a odůvodnění souladu s územně plánovací dokumentací, v návrhu uvede osoby, které by byly účastníky územního řízení a připojí požadovanou dokumentaci.

d) Regulační plán nahrazuje-li územní rozhodnutí v zastavěném území ve stanoveném rozsahu (viz výše).

Mezi realizační nástroje územního plánování patří rovněž územní opatření, mající povahu opatření obecné povahy vydávaného podle správního řádu. Územním opatřením lze vydat:

e) Územní opatření o stavební uzávěře (ust. § 97 odst. 1 StZ) viz dále v části o omezení vlastnického práva k pozemku podle StZ při rozhodování v území.

⁹⁵ Srov. s pozemkovými úpravami (viz dále).

f) *Stavební opatření o asanaci území (ust. § 97 odst. 2 StZ) viz následující dále v části o omezení vlastnického práva k pozemku podle StZ při rozhodování v území.*

Z hlediska omezení vlastnických práv k pozemkům, lze identifikovat hned několik okruhů, při kterých dochází v rámci územního plánování a rozhodování v území k zásahům do vlastnického práva.

Změny účelového určení pozemků

Jak bylo již uvedeno v kapitole o účelové kategorizaci půdy a katastru nemovitostí, je druh pozemku právně závazný a k jeho změně je ve většině případů vyžadováno územní rozhodnutí. Stěžejní úlohu zde hraje územní rozhodnutí o umístění stavby podle ust. § 79 StZ, při které se vymezuje stavební pozemek, a územní rozhodnutí o změně využití území podle ust. § 80 StZ. Toto rozhodnutí je vyžadováno pro provedení terénních úprav, stanovení dobývacího prostoru, odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy, hřbitovy, změny druhu pozemku, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.

Územní rozhodnutí je vyžadováno tehdy, pokud se jedná o změny druhu pozemku o výměře přesahující 1000 m² (ust. § 96 odst. 2). Pro rozhodnutí o změně druhu pozemku o výměře v rozmezí 300 m² – 1000 m² postačí územní souhlas, a změny druhu pozemku o výměře do 300 m² rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují. Totéž platí o terénních úpravách do 1,5 m výšky nebo hloubky, o výměře do 300 m², pokud jsou prováděny na pozemcích, které nemají společnou hranici s veřejnou pozemní komunikací nebo veřejným prostranstvím a pokud nedochází k nakládání s odpady. Hranice 300 m² je stanovena také pro změny druhu pozemků pro jejich využití na odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy (dříve tržiště), pokud na nich nejsou skladovány nebezpečné látky nebo s nimi není manipulováno.

Omezení vlastnického práva k pozemku vyplývající z realizace plánování území

Platná právní úprava upravuje následující omezení:

1) Omezení výkonu vlastnických práv k pozemku zřízením ochranného pásma územním rozhodnutím podle ust. § 77 písm. e) StZ.

Ochranné pásmo slouží podle ust. § 83 StZ k ochraně stavby, zařízení nebo pozemku před negativními vlivy okolí nebo naopak chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky.

Územní rozhodnutí o zřízení ochranného pásma se vydává zpravidla spolu s rozhodnutím o umístění stavby, o změně využití území a rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, ale může být vydáno i samostatně.

Ochranné pásmo může vyplývat přímo ze zvláštního zákona (StZ sám uvádí např. zákon č. 266/1994 Sb., o drahách nebo zákon č. 13/1997 o pozemních komunikacích), nebo se stanoví rozhodnutím dle zvláštního zákona (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon apod.) V takovém případě se rozhodnutí o ochranném pásmu nevydává (ust. § 83 odst. 3). „*Přestože rozhodnutí o zřízení ochranného pásma musí být v souladu s územně plánovací dokumentací (která ale jeho stanovení sama nepředvídá), nemá v ní věcný základ a jedná se o originární omezení vlastnického práva.*“⁹⁶

Ochranné pásmo představuje pro vlastníky pozemků, na kterých je zřízeno, zásah do ius utendi, kdy dosavadní způsob užívání pozemku ovlivňuje, či jej dokonce vylučuje. Může se vztahovat k relativně malému území (části pozemků okolních vlastníků, kteří se zřízením ochranného pásma dostanou do postavení zvláštní oběti) a tehdy se sotva může jednat o meze výkonu vlastnického práva.

Omezení tedy spíše spadá pod dikci čl. 11 odst. 4 Listiny a musí být uskutečněno jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. S ohledem na to, že StZ poskytnutí náhrady nestanoví, a za předpokladu, že by její poskytnutí nevyplývalo ani ze zvláštního právního předpisu upravující důvody pro zřízení ochranného pásma, bylo by možné se náhrady domáhat přímo na základě ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny.

2) Omezení práv vlastníka pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře podle ust. § 97 odst. 1 StZ

Jedná se o územní rozhodnutí týkající se území, pro které je v rámci zpracovávané územně plánovací dokumentace počítáno se změnou využití území a provedení této změny by mohlo být stavební činností ztíženo nebo znemožněno. Tímto opatřením se v daném území na přechodnou dobu a v nezbytné míře stavební činnost tedy preventivně omezuje nebo zakazuje.

Omezení práv vlastníka pozemku, pro který bylo

- změnou nebo zrušením regulačního plánu nebo

⁹⁶ Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, str. 66

- změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle ust. § 94 odst. 3

zrušeno určení k zastavění a vlastníku pozemku či osobě oprávněné z věcného práva k pozemku vzniká tímto opatřením prokazatelná majetková újma.

Náhradu poskytuje obec nebo kraj na základě písemné žádosti vlastníka nebo osoby oprávněné a její výše odpovídá (stejně jako u náhrady poskytované za zrušení určení pozemku k zastavění na základě územně plánovací dokumentace) vynaloženým nákladům na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Jedná se o omezení iuris utendi podle ust. čl. 11 odst. 4 s poskytnutím náhrady.

3) Omezení vlastnického práva k pozemku územním opatřením o asanaci území

Tento druh územního rozhodnutí je vydáván rovněž v podobě opatření obecné povahy podle správního řádu, a to pro řešení poměrů na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. Tento druh územního rozhodnutí je možné vydat také pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídít odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídít opatření k asanaci území.

Pokud by realizací opatření v rámci asanace došlo k omezení výkonu vlastnického práva k pozemku, jehož vlastník nezapříčinil závadný stav, a toto omezení by dosáhlo intenzity omezení vlastnického práva dle ust. čl. 11 odst. 4, mohl by se takto postižený vlastník domáhat náhrady přímou aplikací zmíněného ustanovení. Výjimku by zajisté představovala situace, kdy by důvodem pro asanaci území byla živelná pohroma.⁹⁷

⁹⁷ Více Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, str. 68

Shrnutí

V rámci stavebního zákona probíhají z hlediska uspořádání a využití pozemků zcela zásadní procesy a rozhodnutí. V první řadě se jedná o územní plánování, v jehož jednotlivých etapách je na různých stupních státní správy a samosprávy v přenesené působnosti, řešeno budoucí funkční využití území. Jedná se o činnost ve veřejném zájmu. Výstup tohoto procesu představuje územně plánovací dokumentace. Omezení vlastnického práva k pozemku, mající původ v územně plánovací dokumentaci, tedy v nástrojích koncepčních, lze konstatovat v případě změn účelového určení pozemku vyplývajících bez dalšího z územně plánovací dokumentace, s výjimkou změn dosud zastavitelných pozemků a jejich převedení mezi pozemky, které zastavěny být nemohou. Dále k omezení vlastníka pozemku dochází v případě vzniku zákonného předkupního práva k pozemku, určeného pro veřejně prospěšné využití, vytvářející předpoklad pro budoucí vyvlastnění pozemku.

Na územní plánování navazuje rozhodování v území pomocí nástrojů realizačních, v jehož rámci dochází k omezení vlastnického práva k pozemku v případě zřízení ochranného pásma, opatření o stavební uzávěře a opatření o asanaci území.

V celém procesu územního plánování a rozhodování jde o nalezení souladu mezi veřejným (obecným) zájmem společnosti, zájmy skupinovými (např. zájmy obyvatel určité obce) a samozřejmě také zájmy individuálními (soukromými). Přitom nemusí být nutně tyto zájmy vždy ve vzájemném rozporu.

10. Omezení či odnětí vlastnického práva k pozemkům

Vyvlastnění představuje nejdramatičtější a nejzazší zásah do vlastnického práva ve veřejném zájmu, kdy je vlastník svého vlastnického práva zcela zbaven a vlastnické právo přejde na jiný subjekt, který splňuje předpoklady pro realizaci vyvlastněním sledovaného účelu. Na rozdíl od četných případů omezení vlastnického práva k pozemku, které postihuje vlastníky určitého druhu pozemku, případně pozemku se zvláštním určením atd., není vyvlastnění plošné (jako např. znárodnění), postihuje pouze individuálně určeného vlastníka či vlastníky.⁹⁸ Důvodem existence institutu vyvlastnění je potřeba umožnit, aby v důležitých případech mohl být uskutečněn veřejně prospěšný účel i proti zájmu vlastníka, který z nejrůznějších důvodů tento účel není ochoten nebo schopen tento účel sám realizovat, případně obojí. Na druhé straně, stejně jako v případě každého omezení některého ze základních práv, je v zájmu společnosti také ochrana dotčených práv jejích členů. Proto je v právním státě vyvlastnění podkládáno za krajní, výjimečný prostředek (*ultima ratio*), který je možný použít jedině tehdy, pokud sledovaného účelu není možné dosáhnout jiným způsobem buď vůbec, anebo s nepřiměřenými náklady.

Ve vztahu k tématu práce je vyvlastnění důležité především ze tří následujících důvodů:

1) Vyvlastnění (odnětí vlastnického práva) lze chápat jako nejintenzivnější druh omezení vlastnického práva. Pokládáme-li holé vlastnictví ještě za stav omezení, pak vyvlastnění jako odnětí vlastnického práva se od něho liší už jen tím, že v případě holého vlastnictví mohou omezení vlastnických práv odpadnout a vlastnictví se automaticky obnovit, protože stále trvá.⁹⁹ I vyvlastnění však lze za zákonem daných podmínek na základě žádosti původního vlastníka revokovat a původní vlastnické vztahy obnovit. Než k tomu eventuálně dojde, není vyvlastněný samozřejmě vlastníkem.

2) Za vyvlastnění je podle právní úpravy považováno i omezení vlastnického práva formou zatížení pozemku věcným břemenem a také omezení práva odpovídajícího

⁹⁸ Mikeš, J., Mikule, V., Drobník, J., Kubík, M., Doležal, J., Staša, J. *Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění*. In: Stavební právo - Bulletin, č. 4/2000, str. 3.

⁹⁹ Pomineme-li např. povinnost vlastníka platit daň z nemovitosti, kterou vyvlastněný pochopitelně ohledně pozemku, o který přišel, nemá.

věcnému břemeni nuceným odnětím tohoto věcného břemene. Pojem „vyvlastnění“ je legislativní zkratkou pro oba druhy zásahů.

3) Vyvlastnění, resp. omezení vlastnického práva jedním ze shora popsaných způsobů, je komplexně upraveno zákonem o vyvlastnění, který upravuje hmotnou i procesní stránku vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv, a mnohé z předpisů stanovících jednotlivé účely, pro které je možné vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, se pro provedení těchto cílů odkazují právě na zákon o vyvlastnění.

Představíme-li si tedy hierarchii právní úpravy omezení vlastnických práv k pozemkům, nejvýše stojí Listina, mezinárodní smlouvy a předpisy komunitárního práva, pod ní zákony upravující podmínky užívání pozemků, stanovící jejich meze i omezení, tj. situace, kdy je přípustné vlastnické právo k pozemku omezit zvnějšku, pak zákon o vyvlastnění je ve vztahu k těmto zákonům, v části omezení či dokonce odnětí vlastnického práva, jejich prováděcím předpisem.

10.1 Prameny právní úpravy

Není tedy divu, že vyvlastnění spočívá na stejných základech jako omezení vlastnického práva. Jednak se jedná o již zmíněný Čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který vlastnictví podmiňuje existencí veřejného zájmu a okolností, že podmínky vyvlastnění budou stanoveny zákonem. Další právní úprava vyvlastnění, mající přednost před zákonem, je obsažena ve Všeobecné deklaraci lidských práv, která vznikla na půdě OSN, byla podepsána v New Yorku v r. 1948. Signatáři se jí zavázali k respektování uceleného katalogu lidských práv, z nichž pro otázku vyvlastnění má největší význam ust. čl. 17, který ve svém odstavci druhém zakazuje, aby byl kdokoli svévolně zbaven svého majetku.

Ústavním základem právní úpravy vyvlastnění je ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, které vyvlastnění (jak v podobě úplného odnětí vlastnického práva, tak vyvlastnění v podobě omezení formou řízení nebo zrušení věcného břemene) povoluje pouze

- 1) ve veřejném zájmu,
- 2) na základě zákona,
- 3) za náhradu.

Na zákonné úrovni je kromě VyvlZ vyvlastnění upraveno NOZ v ustanovení § 1038 a § 1039, když podmínky pro vyvlastnění i omezení vlastnických práv rozšiřuje o nezbytnost

- existence další zákonné úpravy (míněny zákony odlišné od NOZ),
- splnění podmínky, že veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak

a ústavní podmínku poskytnutí náhrady doplňuje v tom smyslu, že

- poskytnutá odměna bude zásadně odpovídat míře, v jaké byl majetek či práva vyvlastněného vyvlastněním dotčeny (povinnost plné náhrady)

K otázce náhrady se NOZ vrací ještě preferencí náhrady peněžitou formou, přičemž ovšem výslovně zmiňuje možnost stran si ujednat jinou formu náhrady.

A doplňuje, že náhrada se poskytuje v penězích, pokud si strany neujednají něco jiného

Hlavním právním předpisem upravujícím vyvlastnění je zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) dále jen (VyvlZ), který plní úlohu obecného vyvlastňovacího předpisu. Před nabytím účinnosti VyvlZ dne 1.1.2007 plnil tuto úlohu v českém právním řádu zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl v témže roce a se stejnou účinností nahrazen novým stavebním zákonem (StZ). Současná existence úpravy vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv v NOZ, vůči které je VyvlZ v poměru speciality a uplatní se tedy zásada *lex specialis derogat generali*, se jeví jako nadbytečná a k jejímu použití v praxi v současnosti není důvod. Zařazení úpravy do NOZ může mít původ ve snaze zákonodárce provést úpravu institutu nikoli jen předpisem práva veřejného, ale také předpisem soukromoprávním. Navíc se pravděpodobně jedná o zachování kontinuity úpravy z dob, kdy nebylo vyvlastnění upraveno na ústavní úrovni, a institut byl upraven kodexem občanského práva.¹⁰⁰

10.2 Podmínky a předpoklady vyvlastnění

Zákon o vyvlastnění shrnuje a doplňuje podmínky stanovené na ústavní a koneckonců i zákonné úrovni a podmiňuje přípustnost vyvlastnění současným splněním níže uvedených podmínek. Vyvlastnění může být provedeno, pokud existuje účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem, a na uskutečnění tohoto účelu existuje

¹⁰⁰ Již zmiňované ustanovení § 365 Obecného zákoníku občanského z r. 1811.

veřejný zájem, který převažuje nad zájmem na zachování dosavadních práv vyvlastněného, což je prokázáno ve vyvlastňovacím řízení. Zároveň musí být splněna podmínka subsidiarity vyvlastnění, tzn., že musí být ověřeno, že práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění není možné získat dohodou nebo jiným způsobem - jednou z podmínek pro zahájení vyvlastňovacího řízení je okolnost, že se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Vyvlastnění je možné jen v takovém rozsahu, který je nezbytně nutný k dosažení požadovaného účelu. Rozšíření rozsahu vyvlastnění je možné jen na žádost vyvlastňovaného v případě, že by pozemek, stavbu nebo jejich části, případně právo odpovídající věcnému břemenu nebylo možné dále užívat buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Postačí-li k dosažení účelu vlastnické právo omezit, nesmí být odňato. Sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, je vyžadován soulad s cíli a úkoly územního plánování (viz ust. § 170 odst. 1 StZ).

Zákon o vyvlastnění představuje komplexní úpravu hmotněprávních podmínek vyvlastnění a převážnou část podmínek procesních (viz dále k subsidiaritě SřS).

Výjimku představují zvláštní účely pro vyvlastnění, které jsou obsaženy ve speciálních zákonech.

Podle zákona o vyvlastnění se za vyvlastnění pokládají 3 druhy zásahů, a to odnětí vlastnického práva, omezení vlastnického práva zřízením či rozšířením věcného břemene a rozšíření vlastnického práva zrušením či omezením věcného břemene.

Jak je uvedeno v ostatních kapitolách této práce, je omezení vlastnických práv k pozemkům celá řada. Jistou podobnost s vyvlastněním lze nalézt i v případě dalších zásahů veřejné moci do vlastnického práva, například v případě výkonu rozhodnutí prodejem nemovitosti, uložením trestu propadnutí majetku, případně extrémních případů jako jsou rekvizice či znárodňování. I ve jmenovaných případech se jedná o zásah veřejné moci do vlastnické sféry osoby, a to na základě zákona.

Abychom však mohli hovořit o vyvlastnění, musí být současně splněny následující podmínky, které lze také označit za pojmové znaky vyvlastnění:

- 1) mocenský zásah státu do vlastnických práv individuálního subjektu,
- 2) prováděný ve veřejném zájmu, který je v individuálním případě shledán orgánem státní správy,

- 3) na základě zákona,
- 4) pro účel stanovený zvláštním zákonem,
- 5) jen tehdy, nelze-li tohoto účelu dosáhnout jinak,
- 6) přičemž původnímu vlastníku musí být poskytnuta náhrada.

10.3 Předmět vyvlastnění

Otázka po předmětu vyvlastnění může být zodpovězena ve dvou dimenzích, stejně jako otázka po předmětu vlastnictví (viz výše v kapitole o vlastnictví).

Primárním předmětem vyvlastnění, někdy označovaným též jako přímý objekt vyvlastnění, je odnětí vlastnického právo dosavadního vlastníka, či jeho omezení formou vzniku věcného břemene nebo omezení formou zrušení věcného břemene, které před vyvlastněním vlastníku svědčilo. Primárním předmětem vyvlastnění jsou tedy také práva odpovídající věcným břemenům. V souladu se shora použitým členěním se tedy jedná o obsah vlastnictví případně jiného věcného práva ve vztahu k vyvlastňované věci. Tomu odpovídá i právní konstrukce zahrnutí práv k nemovitostem mezi nemovitosti samotné (ust. § 498 odst. 1 NOZ).¹⁰¹

Sekundárním, nepřímým předmětem vyvlastnění, v souladu se shora užitou terminologií, je vlastní předmět vlastnictví – pozemek či stavba, popřípadě jejich části.

Práva tvořící obsah vyvlastnění, která jsou předmětem hmotněprávní úpravy, je třeba rozlišovat od práv jednotlivých subjektů vyvlastnění, která mají vůči sobě navzájem, neboť tato práva jsou právy procesními. Na rozdíl od smluvního převodu vlastnické právo přechází z vyvlastňovaného na vyvlastnítele dnem právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Hovoříme-li o předmětu vyvlastnění, je na místě připomenout, že ani Listina ani NOZ blíže nespecifikují předmět vyvlastnění a nevylučují tedy vyvlastnění v první řadě staveb movitých, ale také dalších věcí, způsobilých být podle obecných předpisů předmětem vlastnictví.

Na rozdíl od práv vlastnických a jiných věcných práv, zatěžujících pozemek či opravňujících vlastníka, práva třetích osob, která jsou vyvlastnění také dotčena (právo zástavní, podzástavní, právo ze zajišťovacího převodu práva k pozemku nebo ke stavbě, popřípadě právo nájemní a podnájemní, právo pachtu či právo stavby) jsou sice

¹⁰¹ Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.

vyvlastněním dotčena a jejich vypořádání je v rámci právní úpravy vyvlastnění také upraveno, ale i v případě, že v rámci vyvlastnění zanikají, nejedná se o předmět vyvlastnění, protože zanikají v důsledku vyvlastnění a nikoli za účelem naplnění účelu vyvlastnění. Navíc nelze přehlédnout ani skutečnost, že tato práva neexistují k vyvlastněnému pozemku či stavbě pokaždé.

VyvlZ umožňuje vyvlastnit pozemky a stavby a práva k nim, a to osobám fyzickým, právnickým, státu, krajům a obcím. Případné omezení či vynětí těchto věcí z možnosti být vyvlastněny, je třeba hledat v jiných předpisech. Jedním z příkladů mohou být nemovitosti v režimu ust. čl. 11 odst. 2 Listiny, které mohou být ve vlastnictví pouze státu,¹⁰² např. o stavby na území vojenských újezdů dle ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění. Toto omezení ovšem nespočívá v tom, že by tyto nemovitosti nemohly být vyvlastněny, ale v tom, že mohou být vyvlastněny opět pouze do vlastnictví státu, jako jejich jediného způsobilého vlastníka. V tomto případě nedává vyvlastňovací řízení smysl a problematika je řešena vnitřními procesy v rámci ústředních orgánů státní správy.¹⁰³

S ohledem na téma práce i na skutečnost, že stavby mají v procesu vyvlastnění v zásadě marginální význam, protože ze své podstaty mohou být člověkem zhotoveny na jiném místě a zpravidla se jedná především o využití pozemků k účelu, který nelze realizovat jinde, bude následující výklad věnován pouze vyvlastnění pozemků.

Jak bylo uvedeno výše, nelze poptávku po půdě uspokojit než jejím přerozdělením mezi vlastníky stávající a vlastníky nové, či alespoň zřídit či rozšířit užívací práva ve prospěch nových uživatelů. Má-li být tímto postupem dosaženo realizace veřejně prospěšného cíle a stávající vlastník není ochoten svá práva převést dobrovolně, je nutné použít institutu vyvlastnění. Tento postup je obvyklý ve všech demokratických právních řádech a má v nich již dlouhou tradici, Českou republiku nevyjímaje. Je také

¹⁰² Ust. čl. 11 odst. 2 LISTINY zní: Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

¹⁰³ Při bližším pohledu je možné předpokládat situaci, kdy by k dosažení účelu vyvlastnění bylo zapotřebí odejmout právo organizační složce státu, hospodařící s majetkem státu ve prospěch jiné organizační složky státu, která bude mít lepší předpoklady účel sledovaný vyvlastněním realizovat. V tomto případě nebude vlastnické právo odňato, ale dojde ke změně příslušnosti k hospodaření s tímto majetkem z jedné organizační složky na druhou. V této souvislosti je zapotřebí připomenout, že organizační složky státu nejsou právnickými osobami a ve vztahu k majetku České republiky jim nesvědčí právo vlastnické ale pouze právo užívací (srov. ustanovení § 3 odst. 2. zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích).

pokračováním vývoje nazírání na vlastnické právo obecně, a především pak krajním vyjádřením jeho sociální funkce pro dobro společnosti.

„Neomezené a nedotknutelné panství vlastníků nad pozemky by mohlo způsobit, že určité pro společnost důležité potřeby nebudou uspokojeny pro neochotu či odpor vlastníků pozemků a s nimi spojených staveb převést vlastnické právo k nim na jinou osobu.“¹⁰⁴

Pozemek vstupuje do vyvlastňovacího řízení vždy jako parcela. Má-li se vyvlastnění týkat jen části parcely, je povinnou součástí vyvlastňovacího návrhu geometrický plán, rozdělující stávající parcelu na parcely dvě, vyvlastněním dotčenou a nedotčenou. S přijetím NOZ pak může být stavba vyvlastněna buď jako součást pozemku, nebo jako samostatný předmět vyvlastnění v případech, kdy je samostatnou věcí nemovitou patřící osobě odlišné od vlastníka pozemku. V takových případech, kterých je a bude i v budoucnu vzhledem k teprve nedávnému znovuzavedení zásady *superficies solo cedit* ještě celá řada, je zapotřebí vzít v potaz především to, že stavba není zákonem zcela jasně definována. Její definici nalezneme ve StZ v ustanovení § 2 odst. 3, který stanoví, že stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Toto vymezení je stavebním zákonem podáno pro účely tohoto zákona a dalších stavebně právních předpisů. Z hlediska vyvlastnění, v případech, kdy stavba není automaticky součástí pozemku, je třeba v první řadě posoudit, od kterého okamžiku se stává samostatnou věcí v právním smyslu a do kdy (do jakého stádia rozestavěnosti) je stále součástí pozemku. NOZ definici stavby, podobně jako občanský zákoník z roku 1964, nepodává. Pro účely občanského práva bylo tedy třeba rozhodovací činnosti soudů.¹⁰⁵

V pojetí občanského práva bylo rozhodovací praxí soudů dosaženo postulátu, že stavba se stává samostatnou věcí v okamžiku, kdy je jednoznačně patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Pokud by tedy mělo být vyvlastněním sledováno i vyvlastnění stavby jiného vlastníka na ní stojící, bylo by jako kritérium rozlišení, zda je

¹⁰⁴ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 80; 81.

¹⁰⁵ Z rozhodnutí Vrhnního soudu v Praze ze dne 41.6.1995, sp.zn.: 3 Cz 57/92: *Stavební předpisy chápou stavbu dynamicky, jako činnost směřující k uskutečnění díla. Tyto právní předpisy hovoří o stavbě již v době zahájení stavebních prací. Tedy v době, kdy stavba není věcí ve smyslu § 119 obč. zák., nemůže být předmětem právních vztahů a je tedy pouze součástí stavebního pozemku. Pro účely občanskoprávní je nutné stavbu chápat staticky, jako věc v právním smyslu, jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů, včetně práva vlastnického*

stavba součástí pozemku nebo již samostatnou nemovitostí jiného vlastníka zapotřebí použít právě shora uvedené kritérium.

Aniž obsahuje definici stavby, definuje NOZ pojem věci nemovité v ustanovení § 498, za které prohlašuje pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá. Je tedy možná existence stavby, která se zemí spojena pevným základem není, lze ji přenést z místa na místo bez porušení její podstaty a je tedy stavbou movitou. Otázkou zůstává, jaký bude právní status stavby movité, pokud by ji bez porušení její podstaty nebylo možné přemístit a zároveň nebyla ve vlastnictví vlastníka pozemku, v kterémžto případě by ipso facto tvořila příslušenství pozemku. Odpověď lze snad najít v ustanovení § 505 NOZ, podle kterého je součástí věci (tedy i pozemku) vše, co k ní (pozemku) podle její povahy náleží a co nemůže být od věci (pozemku) odděleno, aniž se tím věc (pozemek) znehodnotí.

Tedy i stavba movitá ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku, pokud by jí nebylo možné přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, případně by jejím oddělením od pozemku došlo k jeho znehodnocení, byla pokládána za součást pozemku. V takovém případě by bylo na vlastnících obou věcí, aby se mezi sebou vyrovnali, případně i za asistence soudu, v poměru, v jakém stavba movitá zhodnotila pozemek. Je však namístě dodat, že popisovaná situace je v praxi pravděpodobně zcela ojedinělá. Stále tedy platí, že jsou-li vyvlastňovány spolu s pozemky i stavby, buď jako jejich součástí nebo jako samostatné nemovitosti, je tomu tak především proto, že se nacházejí na pozemcích, které nebylo možné získat jiným způsobem a nelze je od pozemků oddělit. Součástí pozemku je vždy rostlinstvo na něm vzešlé.

10.4 Subjekty vyvlastnění

Za subjekty vyvlastnění je možné označit osoby, jejichž práva jsou vyvlastněním dotčena, buď tím, že vyvlastněním zanikají nebo jsou omezována, nebo tím, že jim po právní moci usnesení o vyvlastnění práva zaniknou. Jedná se o vyvlastňovaného (*expropriáta*) a vyvlastnítele (*exproprianta*). Jak bylo uvedeno výše, mohou být rozhodnutím o vyvlastnění dotčena také práva třetích osob, vztahující se k vyvlastňovanému pozemku případně též ke stavbě. Tyto osoby jsou dle ustanovení §

17 odst. 1 VyvlZ účastníky vyvlastňovacího řízení, s ohledem na skutečnost, že jejich práva nejsou vlastním primárním předmětem vyvlastnění, jsou označovány jako osoby dotčené vyvlastněním a z hlediska procesněprávního se dle mého názoru ve vyvlastňovacím řízení nacházejí v procesním postavení vedlejších účastníků tohoto řízení.

Vyvlastňovaným je vlastník pozemku, stavby a práv k nim. Zákon z úpravy vyvlastnění nevyklučuje žádné osoby práva soukromého ani veřejného, vyvlastněným tedy může být jakákoli myslitelná osoba, stát, kraj i obec. Toto pravidlo je naplněním ústavní zásady vyjádřené v ust. čl. 11 odst. 1 Listiny, která zakazuje preferovat jakýkoli druh vlastnictví. Pro provedení vyvlastnění není rozhodné, zda je na straně vyvlastněného více subjektů, zvláštním případem je situace, kdy je vyvlastňovaný pozemek ve spoluvlastnictví více osob. Pravděpodobně ne velmi frekventovaným případem, ke kterému může při vyvlastňování pozemku dojít je situace, kdy pozemek, který je předmětem vyvlastnění, je ve spoluvlastnictví vyvlastňovaného a vyvlastnitel. V tomto případě lze vyvlastnění provést jen v rozsahu spoluvlastnického podílu vyvlastňovaného.

Vyvlastnění lze provést i v případech, kdy není vyvlastňovaný znám anebo je omezen ve smluvní volnosti převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného (ust. § 5 VyvlZ).

Podle ustanovení § 2 písm. c) VyvlZ je vyvlastnitelem ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu.

Podobně jako je tomu v případě subjektů, které se mohou ocitnout v pozici vyvlastněného, nestanoví zákon pro vyvlastnitel žádná omezující pravidla.¹⁰⁶ Může jimi tedy opět být osoba fyzická i právnická případně osoba veřejného práva. Bude jím však nejčastěji osoba veřejného práva, a to z toho důvodu, že kromě podmínek právních musí vyvlastnitel splnit také podmínky faktické, spočívající v tom, že musí být schopen

¹⁰⁶ Dříve byl tento okruh, pokud se týká nabývání nemovitostí v České republice omezen v případě cizozemců zákonem č. 219/1995 Sb., devizovým zákonem.

realizovat účel sledovaný vyvlastněním. To přeci jen odpovídá více schopnosti osoby práva veřejného potažmo státu.

Osoby dotčené vyvlastněním jsou osoby, jejichž práva zanikají nebo jsou modifikována nikoli jako předmět vyvlastnění, ale v důsledku vyvlastnění. Tyto osoby jsou účastníky řízení o vyvlastnění a jsou jimi podle ustanovení § 17 odst. 1 VyvlZ zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu, váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká. Také těmto osobám náleží za zásah do jejich vlastnické sféry náhrada a její podmínky jsou upraveny VyvlZ.

O poskytovaných náhradách je pojednáno dále v samostatné podkapitole.

10.5 Předpoklady vyvlastnění

Právní institut vyvlastnění může být použit jen tehdy, pokud jsou splněny podmínky požadované Listinou a též normami mezinárodního a komunitárního práva, a pochopitelně také podmínky stanovené pro vyvlastnění na úrovni zákonů. Ty nejdůležitější z nich, bez kterých by nebylo možné o vyvlastnění v demokratickém právním státě uvažovat, lze označit za předpoklady vyvlastnění a jsou shrnuty v následujících subkapitolách.

10.5.1 Veřejný zájem

Za základní a nejdůležitější podmínku použití institutu vyvlastnění lze bezesporu označit existenci veřejného zájmu na realizaci účelu vyvlastnění. Použití institutu vyvlastnění, bez toho, aniž by byl dán veřejný zájem, by bylo porušením ústavní kautely obsažené v ust. čl. 4 odst. 4 Listiny, který říká, že při použití ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Jistě ne náhodou je také existence veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění uvedena jako první ze tří podmínek vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva v ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Navíc je zapotřebí, aby tento veřejný zájem byl dostatečně intenzivní a jednoznačně převažoval nad zájmem chránit dosavadní vlastnické či jiné věcné právo, které má být vyvlastněním dotčeno. Tuto podmínku pak opakuje i VyvlZ v ustanovení § 3 odst. 1.

Obsah pojmu *veřejný zájem* není snadné jednoznačně definovat ani v rovině obecné, natož pro účely právní. Odrazem této skutečnosti je, že obecnou definici tohoto pojmu nepodává Listina, NOZ ani VyvZ, ani jiný právní předpis. Výjimku tvoří zákony speciální, které s tímto pojmem pracují tehdy, když se zákonodárce snaží upozornit na důležitost upravované materie v souvislosti s potřebou omezení vlastnických práv a snaží se tak usnadnit provádění zákona správním orgánem. Tehdy se ale nejedná o obecnou definici pojmu, ale pouze o vyjádření toho, že ten který zájem podle názoru zákonodárce tvoří jistou část toho, co lze označit jako veřejný zájem.

V praxi je tedy pojem veřejného zájmu definován právní teorií, a především vždy znovu nalézán v rámci rozhodovací praxe správních orgánů a soudů.

Definici pojmu tak podává například rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31.10.2000 sp.zn.: 31 Ca 82/2000, ve kterém je za veřejný zájem označen zájem společnosti mj. na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje.

Jazykovým výkladem pojmu by se dalo dojít k závěru, že veřejným zájmem je vše, co je zájmem veřejnosti, ať už je definována jakkoli široce. Judikatura však tuto úvahu rozšiřuje o podmínku, aby tento veřejný či kolektivní zájem, byl zároveň zájmem prospěšným.¹⁰⁷

K tomuto pojetí se přiklonil ve své rozhodovací činnosti také Ústavní soud ČR v nálezu sp.zn.: I. ÚS 198/95 ze dne 28. 3. 1996, ve kterém se odkazuje na myšlenku F. A. Hayeka: *Často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých zájmových skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití aparátu vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.*¹⁰⁸

Nebylo by ani správné se spokojit s tvrzením, že veřejným zájmem je vždy pravý opak zájmu soukromého, kdyby pro nic jiného, tak proto, že veřejný, kolektivní zájem má být označením opatření či služby, která je provedena či poskytována ve prospěch kolektivu a zájmy kolektivu by měly být součtem zájmů jednotlivců jej tvořících. Není tedy vyloučeno, aby zájem soukromý byl v souladu se zájmem veřejným.

¹⁰⁷ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp.zn.: 31 Ca 71/98.

¹⁰⁸ Hayek, F. A., *Právo, zákonodárství a svoboda*, 2 díl. Praha: Fata morgána sociální spravedlnosti. Academia, 1991, str. 14.

Navíc nelze pominout, že veřejným zájmem je nepochybně i důsledná ochrana zájmů jednotlivce, protože jsou to právě jednotlivci, kteří tvoří veřejnost.

Stěžejním problémem je tedy střet dvou veřejných zájmů, z nichž jeden je v tom kterém případě závažnější.

Namístě je rovněž připomenout, že veřejný zájem je možné shledat a prokázat také v případě, kdy je zapotřebí chránit práva jednotlivce, viz např. Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích sp.zn.: 10 Ca 65/98: *Veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí, může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví.*

S kvalifikovaným pojmem veřejný zájem pracuje např. NOZ v ustanovení o vyvlastnění a omezení vlastnického práva, když stanoví, že vlastníkovu věc lze použít v *naléhavém veřejném zájmu*.¹⁰⁹

Jedním z důvodů, pro který je veřejný zájem obtížné obecně definovat je také skutečnost, že se jeho obsah v čase mění podle aktuálních potřeb a priorit společnosti, případně podle hrozeb, kterým musí v průběhu času čelit anebo jim předcházet, podobně jako se v průběhu času mění například obsah pojmu *dobré mravy*.

*Veřejný zájem je pojmem, který právním řádem České republiky není výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.*¹¹⁰

Veřejný zájem se vyvíjí nejen v čase, ale i v prostoru.¹¹¹ Lapidárně jej lze vyjádřit také tak, že veřejným zájmem je to, co je za veřejný zájem kompetentním orgánem v daném prostoru a čase prohlášeno.

V každém případě je nezbytné prokázat existenci veřejného zájmu v průběhu vyvlastňovacího řízení po komplexním zvážení situace a rozhodnutí o vyvlastnění v žádném případě nelze opírat pouze o fakt, že ve speciálním zákoně je účel vyvlastnění za veřejný zájem prohlášen.

10.5.2 Účel vyvlastnění ve speciálním zákoně jako předpoklad vyvlastnění

¹⁰⁹ Srov. ustanovení § 1037 NOZ

¹¹⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp.zn.: 2 As 11/2003-164.

¹¹¹ Damohorský, M.: Přednáška v rámci pedagogické činnosti autora na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, Praha: PFUK, 2009.

Požadavek na existenci zákonné úpravy požaduje celá hierarchie právních dokumentů upravujících problematiku vyvlastnění. Nezmiňuje jej výslovně pouze Všeobecná deklarace lidských práv, nicméně jej lze podle mého názoru dovodit ze zákazu svévolného zbavení kohokoli jeho majetku.

Platná právní úprava vyvlastnění však v České republice požaduje současnou existenci zákonů dvou:

1) Zákona o vyvlastnění

2) Zvláštního zákona stanovujícího účel vyvlastnění (ust. § 3 odst. 1 VyvlZ).

Není ovšem teoreticky vyloučeno, jak tomu bylo také v minulé právní úpravě, aby obecný vyvlastňovací předpis sám také stanovil účely vyvlastnění. Lze tedy shrnout, že účelem vyvlastnění může být uspokojení takové potřeby, která je výslovně uvedena v některém zvláštním zákoně.¹¹²

Současně se stanovením účelu, pro který může být vyvlastněno, zvláštní zákony zpravidla odkazují na VyvlZ. Tato praxe je jistě účelná a zjednodušuje aplikaci takového zákona, i bez tohoto odkazu je však nutné při vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva k pozemku pro tento účel postupovat podle zákona o vyvlastnění.

Zákony, které obsahují účel vyvlastnění v souvislosti s problematikou, kterou upravují, musí platit nejméně 6 měsíců před podáním vyvlastňovacího návrhu. Jedná se vždy o zákony veřejnoprávní. Zda musí být zákony stanovící účel vyvlastnění nejen platné, ale také účinné po celou dobu trvání 6ti měsíční lhůty, z textu zákona nevyplývá. Podle mého názoru pro úspěšné uplynutí této lhůty postačí platnost (publikace ve Sbírce zákonů). Účinnost je však nezbytná v okamžiku uzavření dohody nebo podání návrhu na vyvlastnění.

Jednotlivé zákony, upravující účely, pro které je možné vyvlastnit, budou podrobeny analýze v následujících kapitolách této práce spolu s ostatními předpisy, ze kterých vyplývá veřejnoprávní omezení vlastnického práva k pozemku v ČR.

¹¹² Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 83.

10.5.3 Poskytnutí náhrady jako předpoklad za vyvlastnění

Poskytnutí náhrady vyvlastňovanému představuje poslední podmínku pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva, kterou požaduje Listina (ust. čl. 11 odst. 4).

Podrobná úprava problematiky je provedena v části čtvrté VyvlZ a to komplexně, tedy jak pro vyvlastněného, tak pro osoby vyvlastněním dotčené.

Základem úpravy je závazné stanovení způsobů, jakými má být stanovena cena vyvlastněného majetku, a tedy výše náhrady, a to ve znaleckém posudku vyhotoveném buď na návrh vyvlastňovaného, nebo vyvlastnítele (pokud s tím vyvlastňovaný vysloví souhlas), případně se cena stanoví na základě posudku znalce ustanoveného vyvlastňovacím úřadem. V každém případě hradí náklady na vyhotovení znaleckého posudku vyvlastnitel.¹¹³

Ocenit je pro účely náhrady zapotřebí

- 1) cenu vyvlastňovaného pozemku či stavby
- 2) cenu vyvlastňovaného práva
- 3) výši náhrady za omezení práva

a to jednotně jak pro vyvlastňovaného, tak pro osoby vyvlastněním dotčené.

Náhrada odpovídající ceně vyvlastňovaného pozemku či stavby se podle VyvlZ poskytuje jednorázově v penězích, jak už bylo však uvedeno výše, mohou si vyvlastňovaný s vyvlastnitelem dohodnout i náhradu ve formě naturálního plnění – poskytnutí náhradního pozemku nebo stavby, případně kombinaci obou způsobů v případě, že by náhradní pozemek či stavba plně neodpovídala požadavkům na úplné vyrovnání.

Náhrada za pozemek či stavbu se stanoví jako cena obvyklá. Podrobnosti jsou upraveny zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a změně některých zákonů a na něj navazující vyhláškou Ministerstva financí č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o oceňování majetku, která cenu obvyklou definuje jako cenu, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. (ust. § 2 odst. 1). Při určení ceny mají být

¹¹³ Srov. ust. § 20 VyvlZ.

zváženy všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, ale do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu (v dikci zákona například stav tísně prodávajícího či kupujícího), osobních poměrů, ani vliv zvláštní obliby. Stavby se oceňují způsoby uvedenými v zákoně o oceňování majetku. Jejich použití je rozdílné u jednotlivých druhů staveb. Stavby movité se oceňují stejným způsobem jako stavby nemovité totožného užití.

Pro účely ocenění pozemků zákon pracuje s pěti kategoriemi pozemků, které tvoří stavební pozemky, zemědělské pozemky, lesní pozemky, pozemky evidované v katastru nemovitostí jako vodní plochy a pozemky, které nespádají pod žádnou z uvedených kategorií. Zvláštní pozornost je přitom věnována pozemkům stavebním (ust. § 9 odst. 2 Zákona) které zákon člení na pozemky nezastavěné, ale v katastru nemovitostí evidované jako pozemky zastavitelné, dále na pozemky zastavené, které jsou jako takové evidovány v katastru nemovitostí a konečně plochy pozemků, které jsou skutečně zastavěné stavbami bez ohledu na stav evidovaný v katastru.

V případě služebností se postupuje podle ustanovení § 16b VyvZ. Cena práva se určuje na základě ročního užitku ve výši ceny obvyklé. Není-li o více než třetinu nižší než cena obvyklá, má před oceněním na základě ročního užitku přednost cena zjištěná ze smlouvy případně z rozhodnutí příslušného orgánu.

Cena ročního užitku je pro stanovení výše náhrady vynásobena počtem let užívání práva, nejvýše však pěti. Desetinásobkem ročního užitku je oceněno právo svědčící osobě na dobu jejího života. V případě, že nelze cenu práva zjistit, je náhrada stanovena jednotně ve výši 10.000,- Kč. Stejným způsobem jsou pak oceňována i jiná práva, obdobná právu odpovídajícímu věčnému břemeni, např. tedy právo nájemní či podnájemní.

Cena reálného břemene, které podle ustanovení § 1303 NOZ spočívá v povinnosti vlastníka věci vůči oprávněné osobě něco konat nebo jí něco dávat, a tento nárok oprávněné osoby je zajištěn reálným břemenem, se ocení ve výši náhrady uvedené ve smlouvě nebo v rozhodnutí příslušného orgánu.

Upraveny jsou také situace, kdy pozemek či stavba zajišťují dluh vyvlastňovaného. V takovém případě vyvlastnitel přednostně uspokojí věřitele a v rozsahu zaniklého dluhu je zproštěn náhradové povinnosti vůči vyvlastňovanému.

Vyvlastňovaný má vedle nároku na úhradu ceny vyvlastněného pozemku či stavby také nárok na úhradu dalších nákladů, které mu v souvislosti s vyvlastněním vznikly, např. nákladů na stěhování, náklady spojené se změnou místa podnikání apod.

Vyvlastňovanému náleží také náhrada za omezení dispozice s majetkem, který je navrhováno vyvlastnit, a to od zahájení vyvlastňovacího řízení do jeho pravomocného skončení ve výroku o vyvlastnění.¹¹⁴

Dojde-li k situaci, kdy je náhrada poskytnuta pozdě anebo vůbec, jedná se o důvod revokace vyvlastnění (viz dále).

10.5.4 Subsidiarita a přiměřenost jako předpoklad vyvlastnění

Dalšími dvěma podmínkami, které je třeba pro úspěšné uskutečnění vyvlastnění splnit, jsou jednak skutečnost, že účelu nelze dosáhnout jinak (podmínka subsidiarity) a jednak zvolení věcně správné, vzhledem k účelu vyvlastnění přiměřené a spravedlivé formy vyvlastnění (podmínka přiměřenosti).

Podmínka subsidiarity je vyjádřena v ustanovení § 3 odst. 1 větě druhé VyvlZ.¹¹⁵ Zákon zde stanoví sankci nepřipustnosti, tedy neplatnosti vyvlastnění v případech, kdy nebyly před zahájením vyvlastňovacího řízení prozkoumány, vyzkoušeny a pro neproveditelnost vyloučeny všechny možnosti získání práv k pozemku nebo ke stavbě dobrovolnou cestou, tedy především dohodou mezi stávajícím a budoucím vlastníkem či oprávněným z věcného práva. Existuje-li k nucenému odnětí práva varianta, byť časově i finančně náročnější, musí jí být využito.

Reálným odrazem uvedeného principu je povinnost potencionálního vyvlastnítele navrhnout potenciálnímu vyvlastňovanému uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro realizaci účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Aniž to zákon stanoví, domnívám se, že krom vypracování návrhu smlouvy obsahujícího povinné náležitosti dle ustanovení § 5 odst. 1 až 4 VyvlZ, patří k povinnostem potencionálního vyvlastnítele také o této smlouvě a jejích podmínkách

¹¹⁴ Ustanovení § 19 odst. 3 a 4 VyvlZ

¹¹⁵ Ust. § 3 odst. 1 VyvlZ: „*Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*“

s potenciálním vyvlastněným jednat a nečekat na marné uplynutí lhůty pro uzavření smlouvy. Tato lhůta činí 90 dnů ode dne doručení návrhu smlouvy. Teprve pokud lhůta uplyne marně, anebo ze vzájemného jednání vyplyne zjevná neslučitelnost požadavků a možností potenciálního vyvlastňovaného a potenciálního vyvlastnítele, smí být zahájeno vyvlastňovací řízení.

Tento princip je jinými slovy vyjádřen také ustanovením § 1038 NOZ, které podmiňuje vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva jen ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak. Stanoví tedy subsidiaritu vyvlastnění jako takového, v případě pozemků se může jednat o situaci, kdy účel vyvlastnění lze realizovat na jiném pozemku, ke kterému lze práv dosáhnout dohodou, nebo který je dokonce ve vlastnictví vyvlastnítele.

Zásadní tedy je, že vyvlastnění je uskutečnitelné, pouze pokud jeho účel nelze realizovat jinde a jinými prostředky. To vše je praktickým naplněním postulátu, že vyvlastnění je nejzazší prostředek, *ultima ratio*, použitelný jen tehdy, je-li to nezbytné.

Jestliže podmínka subsidiarity vymezuje institut vyvlastnění co do jeho priority ve skupině možných řešení, podmínka přiměřenosti na ní navazuje a logicky jí rozvíjí, pokud se týká rozsahu a intenzity tohoto zásahu do vlastnických práv.

Právní základem podmínky přiměřenosti je ustanovení § 4 odst. 1 VyvlZ, které přikazuje vyvlastnění provést jen v rozsahu nezbytném k dosažení účelu vyvlastnění. Tuto podmínku je třeba vnímat ve dvou ohledech, a sice jako:

- 1) **Nezbytný rozsah intenzity zásahu** do práv vyvlastňovaného. Postačí-li vlastnické právo omezit, nesmí být odňato.
- 2) **Nezbytný fyzický rozsah** pozemku či stavby dotčené vyvlastněním. Postačí-li ke splnění účelu vyvlastnit jen část pozemku či stavby, smí být vyvlastněna jen tato část.

Výjimkou z této zásady je situace, kdy vyvlastnění v nezbytném rozsahu v obou svých významech představuje natolik významnou překážku ve výkonu práv vyvlastňovaného, že část pozemku, stavby či práva odpovídajícího věcnému břemeni, která nebyla vyvlastněním dotčena a zůstala ve vlastnictví vyvlastňovaného, nelze bez věcí, které vyvlastněny byly, používat buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Pokud o to vyvlastňovaný požádá, může být na shora uvedené věci, které měly původně zůstat

v jeho vlastnictví, vyvlastnění rozšířeno, a to i když nejsou nezbytné k dosažení účelu vyvlastnění.¹¹⁶

V podmínce jen s nepřiměřenými obtížemi se do úpravy institutu vyvlastnění dostal další neurčitý právní pojem, jehož výklad a obsah bude záležet na posouzení správních orgánů v rámci správního uvážení v každém jednotlivém případě.

10.5.5 Soulad s úkoly a cíli územního plánování

Soulad s úkoly a cíli územního plánování je další důležitou podmínkou vyvlastnění pozemků a staveb v případě, že se vyvlastněním sledují:

- 1) změny ve využití území a
 - 2) změny v prostorovém uspořádání území,
- a to včetně umístění staveb a jejich změn.

Realizace vyvlastnění v těchto případech musí odpovídat územně plánovacím dokumentům, realizovaným územním rozhodnutím nebo regulačním plánem v části, ve které nahrazuje územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí je rovněž povinnou přílohou žádosti o vyvlastnění. Není-li územní rozhodnutí vydáno, je soulad s účely a cíli územního plánování zkoumán přímo ve vyvlastňovacím řízení.

Jak bylo uvedeno v kapitole o územním plánování a rozhodování, je územně plánovací činnost činností ve veřejném zájmu a odráží komplexní posouzení předpokladů pro změny v území. Provázanost vyvlastnění prostřednictvím shora uvedených prostředků se závaznou částí územně plánovací dokumentace a s územním rozhodnutím, které musí obsahovat účel vyvlastnění podle zvláštního zákona, se odráží také v tom, že dojde-li ve lhůtě stanovené pro realizaci vyvlastnění (max. 2 roky od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění) ke zrušení územního rozhodnutí nebo územní rozhodnutí pozbyde platnosti, může být na žádost vyvlastňovaného provedené vyvlastnění zrušeno.¹¹⁷

Naopak, v případě, že závazná část územního plánu určí pozemky za zastavitelné k nějakému účelu, může se vyvlastnitel domáhat získání vlastnických práv teprve v návaznosti na účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem.

¹¹⁶ Ustanovení § 4 odst. 3 VyvlZ.

¹¹⁷ Ustanovení § 25 odst. 6 ve vazbě na ustanovení § 24 odst. 3 písm. c) VyvlZ.

10.5.6 Možnost zrušení vyvlastnění

Podmínka existence možnosti zrušení (revokace) již proběhnuvšího vyvlastnění je další ze zásad pokládaných za jeden z předpokladů vyvlastnění. Touto zásadou právní řád posiluje právní postavení vyvlastňovaného a doplňuje ostatní předpoklady vyvlastnění. Chrání vyvlastňované proti účinkům vyvlastnění v případech, kdy nedojde k naplnění účelu vyvlastnění, případně jim nebyla vyplacena řádně a včas náhrada za vyvlastnění.

Podmínkám zrušení vyvlastnění je ve VyvlZ věnována část šestá, jejíž ustanovení umožňují zrušit již proběhnuvší vyvlastnění v následujících případech:

1) Prvním případem je nezaplacení náhrady za vyvlastnění včas, resp. ani v dodatečné lhůtě 30 dnů ode dne uplynutí lhůty řádné, která činí 60 dnů ode dne právní moci vyvlastňovacího rozhodnutí (ustanovení § 24 odst. 4, písm. A VyvlZ), tj. nebyla-li náhrada zaplacená nebo složena do soudní úschovy ve lhůtě 90 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

2) Druhým důvodem, pro který je možné vyvlastnění zrušit je okolnost, že vyvlastnitel nezahájil uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě určené vyvlastňovacím rozhodnutím. Jak bylo již uvedeno, činí tato lhůta nejvýše dva roky a pokud o to před jejím uplynutím vyvlastnitel požádá, může být vyvlastňovacím úřadem tato lhůta prodloužena o další dva roky. Zákon požaduje, aby v uvedené lhůtě bylo započato s uskutečňováním účelu vyvlastnění, není tedy nutné, aby byl již účel vyvlastnění provozován.

3) Za poslední důvod pro zrušení vyvlastnění, který byl již zmíněn v předchozí subkapitole, stanoví VyvlZ zrušení či pozbytí platnosti územního rozhodnutí, určující využití pozemku či stavby pro účel vyvlastnění, a to ve lhůtě, která je stanovena pro započetí s uskutečňováním účelu vyvlastnění.

Zrušení vyvlastnění je v dispozici vyvlastňovaného, který je může, ale nemusí požadovat.

Okamžikem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění dochází ke znovunabytí odňatých či omezených práv vyvlastňovaným. To se však netýká práv dalších osob – zástavních a podzástavních věřitelů a osob oprávněných ze zajišťovacího převodu práva, jejichž pohledávky se staly splatnými a byly uspokojeny, stejně jako práv

nájemců a oprávněných z věcných břemen (nebyla-li jejich změna sama o sobě předmětem vyvlastnění), která byla vypořádána způsobem stanoveným ve VyvlZ.

Vyvlastněný je povinen vrátit vyvlastniteli náhradu, která mu byla poskytnuta, ať finanční či naturální, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění.

10.6 Řízení o vyvlastnění a možnost soudní obrany

V rámci řízení o vyvlastnění jsou aplikovány hmotněprávní normy upravující vyvlastnění.

Řízení o vyvlastnění je VyvlZ upraveno v části páté. Jedná se zvláštní druh obecného správního řízení,¹¹⁸ které upravuje procesní stránku vyvlastnění podle VyvlZ. Tato procesní pravidla jsou vůči správnímu řízení v poměru speciality, a tedy procesní pravidla ve VyvlZ výslovně neupravená je zapotřebí hledat ve správním řádu.¹¹⁹

Výsledkem vyvlastňovacího řízení je vydání správní aktu k tomu příslušným vyvlastňovacím úřadem, kterým buď vyvlastňovací úřad:

1) Žádosti o vyvlastnění vyhovějí a samostatnými výroky rozhodne:

- a) o vyvlastnění či omezení práv k pozemku nebo ke stavbě, o tom, která práva spojená s pozemkem nebo se stavbou vyvlastněním nezaniknou a o tom, v jaké lhůtě je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění,
- b) o náhradě za vyvlastnění.

2) Žádost o vyvlastnění zamítne pro nesplnění podmínek pro vyvlastnění.

3) Vyvlastňovací řízení přeruší, jestliže o stejném pozemku, stavbě nebo věcnému břemenu probíhá jiné vyvlastňovací řízení (překážka *litispendence*).

4) Vyvlastňovací řízení zastaví, pokud již v jiném vyvlastňovacím řízení bylo k předmětnému pozemku, stavbě či právu pravomocně rozhodnuto (překážka *rei*

¹¹⁸ Ust. § 9 SpŘ: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

¹¹⁹ Srov. ust. § 1 odst. 2 SpŘ.

iudicatae), nebo v průběhu řízení došlo k dohodě o získání potřebných práv mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným.

Protože je vyvlastňovací řízení procesem, ve kterém je rozhodováno o právech, povinnostech a právem chráněných zájmech konkrétních osob, je nutnou podmínkou naplnit ústavněprávní požadavek práva každého na spravedlivý proces. Tohoto cíle lze dosáhnout toliko v rámci řízení, které je plně v souladu se zákonem a jeho procesními pravidly a je tedy právně bezvadné.

Pokud by procesní podmínky vyvlastňovacího řízení splněny nebyly, může takové pochybení vyústit v úspěšnou obranu vyvlastňovaného proti vyvlastnění a jeho zrušení pro nezákonnost, byť by jinak po stránce hmotněprávní byly všechny podmínky splněny. Nárok na důsledné dodržení norem hmotněprávních i procesních je zakotven v ust. čl. 2 odst. 2 Listiny¹²⁰ a navazuje na něj ústavní garance práva na spravedlivý proces zakotvená v ust. čl. 36 Listiny.

Vyvlastňovací řízení vedou v rámci přenesené působnosti vyvlastňovací úřady, příslušné podle místa, resp. správního obvodu, kde se vyvlastňovaný pozemek či stavba nachází. Pro území obce jsou to obecní úřady s rozšířenou působností¹²¹, pro území kraje krajské úřady, pro statutární města jejich magistráty a pro hl. město Prahu Magistrát hl. města Prahy. Ústředním orgánem ve věcech vyvlastnění je Ministerstvo pro místní rozvoj.

Je vyloučeno, aby obec s rozšířenou působností, magistrát územně členěného statutárního města či Magistrát hl. města Prahy vedly vyvlastňovací řízení, ve kterém by byly současně v pozici vyvlastnítele, vyvlastňovaného nebo jiného účastníka řízení, případně by účastníkem takového řízení měla být osoba, jejímž zřizovatelem je obec či kraj. Řešení těchto situací, kdy dochází ke střetu zájmů, je upraveno v ust. § 16 odst. 3 až 5 VyvlZ.

Účastníky řízení jsou zcela logicky vyvlastnitel a vyvlastňovaný, bez kterých nelze vyvlastnění vůbec uvažovat, byť vyvlastnění je přípustné i v situaci, kdy vyvlastňovaný není znám, jehož pobyt není znám nebo se mu nepodařilo doručit na známou adresu.

¹²⁰ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

¹²¹ Příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění.

Těmto vyvlastňovaným ustanoví vyvlastňovací úřad opatrovníka (ust. § 17 odst. 4 VyvlZ).

Pokud existují, jsou účastníky řízení také zástavní věřitel, podzástavní věřitel, oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemeni a případně též oprávněný ze zajišťovacího převodu práva.

Řízení se zahajuje na žádost vyvlastnitel, ve které musí žadatel předně vymezit pozemek nebo stavbu, jichž se má vyvlastnění týkat a jsou-li, pak také práva třetích osob na pozemku či stavbě váznoucích, a musí doložit, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění:

- 1) že existuje účel stanovený zvláštním zákonem,
- 2) že práva k pozemku nebo stavbě nelze získat dohodu, resp. k žádosti připojí listiny prokazující, že se o to v souladu se zákonem neúspěšně pokusil, když vyvlastňovanému předložil návrh obsahující všechny náležitosti dle ustanovení § 5 VyvlZ,
- 3) že je záměr v souladu s úkoly a cíli územního plánování v případech, kdy to zákon vyžaduje,
- 4) že existují skutečnosti nasvědčující tomu, že veřejný zájem na dosažení účelu převyšuje nad zájmem zachování dosavadních práv,
- 5) že návrh je podáván v souladu se zásadou přiměřenosti.

Současně je žadatel povinen uvést jakého typu vyvlastnění se domáhá a také v jaké lhůtě a jakým způsobem hodlá zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění.

Přílohami žádosti jsou pak katastrální mapa s vyznačenými pozemky a stavbami a právními vztahy k nim, je-li vyžadováno, pak také územní rozhodnutí, znalecký posudek stanovící cenu nemovitostí či práv, případně dohodu vyvlastňovaného o rozdělení náhrady s osobami oprávněnými z práv váznoucích na vyvlastňované nemovitosti.

Uvědomění o zahájení se doručuje všem účastníkům řízení zásadně do vlastních rukou. Vyvlastňovaný je od doručení uvědomění omezen v dispozičním právu s majetkem, který má být vyvlastněn, a to pod sankcí neplatnosti těchto dispozičních úkonů. Za toto omezení mu náleží náhrada ve výši prokázané újmy, která tím vyvlastňovanému vznikla.

O zahájení řízení vyvlastňovací úřad uvědomí také katastrální úřad, který učiní poznámku o probíhajícím řízení k dotčeným nemovitostem, pokud jsou v katastru nemovitostí zapsány.

Nejméně 30 dnů před tím, než má být konáno, musí vyvlastňovací úřad oznámit účastníkům řízení, případně dalším osobám, jejichž přítomnosti je třeba, termín ústního jednání. Z hlediska účastníků řízení, především pochopitelně vyvlastňovaného, je tato lhůta zcela zásadní pro přípravu eventuálních námitek a důkazů, které je prokazují, protože tyto je možné uplatnit nejpozději právě při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží.

Vyvlastňovací úřad prověří splnění všech zákonných podmínek pro vyvlastnění, především musí dospět k závěru ohledně převahy zájmu veřejného nad zájmem soukromým, rozhodne o podaných námitkách účastníků a vydá některé z rozhodnutí uvedených na začátku této subkapitoly.

Vyvlastňovací řízení je dvouinstanční. Odvolání k nadřízenému správnímu orgánu se podává prostřednictvím orgánu prvoinstančního. O odvolání proti rozhodnutí vydanému obcí s rozšířenou působností rozhoduje krajský úřad, do jehož obvodu obec s rozšířenou působností spadá. Bylo-li řízení v prvním stupni provedeno Magistrátem hlavního města Prahy nebo magistrátem územně členěného statutárního města, pak odvolací orgán určí Ministerstvo pro místní rozvoj.

V odvolání nadřízený správní orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy z úřední povinnosti. Zásadou je tzv. úplná revize napadeného rozhodnutí, a to včetně procesních otázek.¹²²

Odvolání do výroku o vyvlastnění má odkladný účinek, který nelze vyloučit. Pokud se však vyvlastněný odvolá pouze do výroku o výši náhrady za vyvlastnění, není s tímto odvoláním spojen odkladný účinek výroku o vyvlastnění. V odvolacím řízení je prvoinstanční rozhodnutí přezkoumáno, a pokud jde o výrok o náhradě, nesmí být změna v neprospěch vyvlastněného ani třetích osob.

Bez ohledu na eventuální druhoinstanční či případně soudní přezkum výroku o náhradě za vyvlastnění, nabyde rozhodnutí v části výroku o vyvlastnění právní moci a katastrální úřad jej zapíše do katastru nemovitostí.

¹²² Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck 2006, str. 377.

Soudní ochrana proti rozhodnutí o vyvlastnění je po vyčerpání opravných prostředků rozdělena na soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění jako takovém a rozhodnutí o výši náhrady za vyvlastnění. V prvním případě jsou k projednání žaloby příslušné soudy správní, žaloby o výši náhrady budou projednány v občanském soudním řízení.

K tomu viz také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn.: 4 As 47/2003:

Je nezbytné rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady.

Shrnutí

Vyvlastnění pozemků nebo omezení práv k nim tvoří speciální skupinu případů omezení vlastnického práva k pozemkům. Jedná se o nejzávažnější kategorii omezení těchto práv, v rámci které je možné vlastnické či jiné věcné právo k pozemku nejen zřízením, odnětím či modifikací práva odpovídajícího věcnému břemeni omezit, ale také zcela odejmout. Vyvlastnění není možné uskutečnit bez současného splnění všech ústavních a zákonných podmínek a předpokladů a nelze je uskutečnit jinak než ve vyvlastňovacím řízení. Aby bylo možné vyvlastnění provést, musí existovat účel vyvlastnění obsažený ve zvláštním zákoně (stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o lázeňství, zákon o vodách, energetický zákon aj.), musí být spolehlivě zjištěno, že práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění není možné získat dohodou nebo jiným způsobem, a ve vyvlastňovacím řízení musí být prokázáno, že veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění lze provést jen v nezbytném rozsahu. Protože se jedná o zásah do vlastnických práv podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, náleží vyvlastňovanému vždy náhrada, jejíž stanovení je zákonem podrobně upraveno a jejíž nezaplacení je důvodem zrušení vyvlastnění.

Účely vyvlastnění jsou mnohdy stanoveny stejnými zákony, které upravují také ostatní omezení vlastnických práv k pozemku, ať již za ně náhrada náleží či nikoli. Rozdíl spočívá v tom, že pro omezení či odnětí práv v rámci vyvlastňovacího řízení, musí

zákon výslovně stanovit účel omezení či odnětí a konstatovat, že pro tento účel je možné vlastnické právo omezit či odejmout, často i s odkazem na VyvZ.

Ostatní omezení vlastnického práva k pozemku jsou pak řešena přímo speciálním zákonem, včetně poskytnutí náhrady za ně. I v případě, že zásah do vlastnického práva dosahuje intenzity omezení dle ust. čl. 11. odst. 4 Listiny, a chybí náhradové ustanovení, nelze použít institutu vyvlastnění, kdyby pro nic jiného tak proto, že vyvlastňovací řízení se zahajuje na návrh vyvlastnítele a tato možnost tedy není v dispozici vlastníka pozemku postiženého omezením. Tyto situace lze řešit jen civilní žalobou, ve které se vlastník bude dovolávat poskytnutí náhrady za omezení na základě přímé aplikace ust. čl. 11 odst. 4 Listiny.

11. Omezení při pozemkových úpravách

Další z činností, při které může dojít k zásahům do vlastnického práva k pozemkům, jsou pozemkové úpravy. Jedná se o činnost ve veřejném zájmu, kterou organizuje a financuje stát prostřednictvím Státního pozemkového úřadu, resp. jeho krajských poboček.¹²³ Hlavní důvodem provádění pozemkových úprav je především úprava poměrů zemědělských pozemků, které byly v období po r. 1948 a kolektivizovány a po změně politického režimu v r. 1989 postupně v rámci restitučních předpisů navraceny původním vlastníkům, či jejich právním nástupcům. Řečeno s I. Průchovou a J. Chybou: „*Tlak na provádění pozemkových úprav je v současném období vyvolán především změnou majetkoprávních poměrů v důsledku restituce a privatizace pozemkového vlastnictví v České republice.*“¹²⁴ Protože současné uspořádání zemědělských pozemků, organizace i reálné možnosti jejich obhospodařování v situaci, kdy jsou sloučeny následkem kolektivizace do velkých půdních celků technicky (a částečně i právně pro nedostatečné vymezení původních parcel v KN) dost dobře neumožňují jejich navrácení původním vlastníkům bez dalšího, je zapotřebí použít pozemkových úprav a jejich prostřednictvím pozemky uspořádat logicky, umožnit k nim přístup a usnadnit jejich racionální hospodářské využití.¹²⁵ Této příležitosti má být využito současně ke splnění dalších níže uvedených účelů pozemkových úprav.

Základem právní úpravy je zákon. č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku ve znění pozdějších předpisů (ZPÚ). Doplňkovým pramenem právní úpravy je také vyhláška Ministerstva zemědělství ze dne 10. ledna 2014 č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

Účelem pozemkových úprav je ve veřejném zájmu:

¹²³ Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.

¹²⁴ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 94.

¹²⁵ Blíže Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*. 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 140.

1) Vytvořit podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy, prostřednictvím prostorového a funkčního uspořádání pozemků, jejich scelování nebo dělení, vyrovnaním jejich hranic a zajištění jejich přístupnosti a využití.

2) Zajistit podmínky pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství.

3) Zlepšit životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny.

Pozemkové úpravy se týkají v drtivé většině zemědělských pozemků, v jejich rámci původní pozemky zanikají a jsou vytvářeny pozemky nové.

Mají-li být do obvodu pozemkových úprav zahrnuty pozemky zastavěné a se stavbou funkčně související, pozemky oplocené, či jiné pozemky v zastavěném či zastavitelném území, je zapotřebí souhlasu jejich vlastníka.

Totéž platí o pozemcích zastavených stavbou ve vlastnictví státu, pozemcích určených pro obranu státu, pozemcích určených pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemcích vodních toků a pozemcích chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPŘK) případně zákona o státní památkové péči¹²⁶ a dalšími předpisy. V těchto případech je kromě souhlasu vlastníka vyžadován také souhlas příslušného správního orgánu.

Pozemkové úpravy se dotýkají rozdílně velkých území, tvořených pozemky zahrnutými do pozemkových úprav. Preferovanou formou pozemkových úprav jsou pozemkové úpravy komplexní, kterými je řešeno celé katastrální území, případně i větší celek. Realizace na takto široce vymezeném území umožňuje naplno uskutečnit účel pozemkových úprav, a to zejména ve vztahu k ochraně přírody a krajiny, zejména pro vytváření systémů ekologické stability krajiny (ust. § 3 odst. 1 písm. a) ZOPŘK).

Je-li zapotřebí pozemkovými úpravami řešit území o menší rozloze, případně upravit jen některé hospodářské a ekologické potřeby v krajině, lze využít tzv. jednoduchých pozemkových úprav.

¹²⁶ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Řízení o pozemkových úpravách zahajuje pozemkový úřad z vlastního podnětu, shledá-li potřebu jejich provedení, případně je-li o to požádán vlastníky pozemků, jejichž výměra přesahuje polovinu výměry zemědělské půdy v katastrálním území.

Účastníky pozemkových úprav jsou vždy vlastníci pozemků v obvodu pozemkových úprav a osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva mohou být řízením přímo dotčena, obce, do jejichž obvodu zahrnuté pozemky náleží, případně s jejichž územním obvodem tyto pozemky sousedí. Je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti, je účastníkem vždy také stavebník. Účastníci si pro další řízení zvolí sbor, který je bude zastupovat.

O zahájení řízení je pozemkový úřad povinen vyrozumět příslušný katastrální úřad, orgán územního plánování, stavební úřad, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, orgán ochrany přírody, vodohospodářský orgán a orgán státní správy lesů, které stanoví podmínky k ochraně zájmů ve své působnosti.

V rámci řízení o pozemkových úpravách pozemkový úřad sezeve účastníky a další vlastníky pozemků v předpokládaném obvodu pozemkových úprav a seznámí je s účelem, formou a obvodem pozemkových úprav a současně projedná, jak bude postupovat při stanovení nároků vlastníků. Pozemkový úřad zajistí vypracování soupisu nároků vlastníků podle jejich ceny,¹²⁷ vzdálenosti a druhu, přičemž zohlední také nároky třetích osob, vyplývající z nájemních vztahů, věcných břemen apod.

Pozemkový úřad zajistí odborné vypracování návrhu pozemkových úprav, ve kterém navrhne budoucí uspořádání pozemků s ohledem na účely pozemkových úprav. Již v rámci zpracování návrhu pozemkový úřad s vlastníky změny projednává a ti jsou povinni se k nim vyjádřit.

Z hlediska omezení vlastnického práva k pozemku v rámci pozemkových úprav dochází k zásahu do vlastnického práva ve formě *pati*, kdy vlastníci jsou povinni strpět vstup, vjezd a výkon činností potřebných pro provedení pozemkových úprav v nezbytně nutném rozsahu (ust. § 6 odst. 9 ZPÚ). Vznikne-li tím vlastníku nebo oprávněnému uživateli pozemku újma, má právo na její finanční náhradu

Je-li součástí návrhu směna pozemků, musí být dodržena zásada proporcionality a nově směřované pozemky musí vzájemně, se zákonem připuštěnými odchylkami, odpovídat

¹²⁷ Dle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů.

sobě navzájem především co do výměry, polohy, druhu pozemku a samozřejmě též ceny.

Dokončený návrh pozemkových úprav je oznámen ne úřední desce úřadu a dotčených obcí, o čemž jsou účastníci vyrozuměni s tím, že ve lhůtě 30 dnů mají poslední možnost uplatnit k návrhu námítky a připomínky. Dojde-li na základě námitek a připomínek k úpravě návrhu, je úřad povinen si vyžádat nové vyjádření od dotčených účastníků.

Na závěrečném jednání je návrh schválen, pokud se pro něj vysloví vlastníci alespoň 60% výměry řešených pozemků. Proti rozhodnutí o schválení návrhu je možné se odvolat, případně se bránit žalobou v civilním soudnictví podle části páté OSŘ.

Schválený návrh je závazným podkladem pro rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, případně zřízení nebo zrušení věcného břemene a pro zpracování obnoveného souboru geodetických informací (ust. § 11 odst. 8 ZPÚ) a je zaslán katastrálnímu úřadu - výsledky pozemkových úprav slouží při obnově katastrálního operátu a představují neopomenutelný podklad pro územní plánování. K tomu judikoval Městský soud v Praze: *Rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy nahrazuje územní rozhodnutí o umístění stavby, popř. rozhodnutí o využití území, neboť podle § 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodnování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav se při následné realizaci pozemkových úprav již upouští od vydání územních rozhodnutí. Znamená to, že schválení jednoduché pozemkové úpravy, jejíž součástí je schválení Plánu společných zařízení, nahrazuje vydání územního rozhodnutí o umístění takových společných zařízení v terénu. Z tohoto důvodu je také požadováno, aby se k projednávanému návrhu vyjádřili nejen vlastníci pozemků (sbor jejich zástupců), ale i dotčené orgány státní správy (§ 9 odst. 10 citovaného zákona).*¹²⁸

Uskutečnění pozemkových úprav může představovat závažný dopad do vlastnické sféry vlastníka pozemku řešeného v rámci pozemkových úprav, který pro návrh nehlasoval a jehož námítkám, opravným prostředkům, případně žalobě nebylo vyhověno.

¹²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12.9.2006, č.j. 10 Ca 141/2005-95.

Pokud schválený návrh obsahuje nucený přechod vlastnických nebo užívacích práv k pozemku takového vlastníka, jedná se o speciální druh vyvlastnění. Proto je tento zásah zapotřebí vyhodnotit z hlediska konformity s ust. čl. 11 odst. 4 Listiny:

1) Veřejný zájem a jeho převaha nad zachováním dosavadních práv vychází ze skutečnosti, že pozemkový úřad řízení zahájí jen tehdy, shledá-li ho důvodným s ohledem k naplnění účelu ZPÚ, kterážto činnost je prováděna ve veřejném zájmu dle ustanovení § 2 ZPÚ.

2) Podmínka zákonnosti je splněna tím, že pozemkové úpravy probíhají na základě ZPÚ.

3) Podmínka poskytnutí náhrady je splněna prostřednictvím naturálního plnění.

K obdobnému závěru dospěl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 5. 1998, sp. Zn.: Pl. ÚS 34/97 cit: *Pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví. Ústavní soud konstatuje, že pozemkové úpravy se provádějí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je na příslušných orgánech, aby - ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod - striktně zajistily právo na adekvátní náhradu.*

Podle údajů Ministerstva zemědělství ČR jsou pozemkové úpravy hlavním nástrojem k zajištění skutečného a identifikovatelného vlastnictví. K 31. 12. 2014 byly jednoduché a komplexní pozemkové úpravy provedeny na zhruba 26,62 % výměry zemědělského půdního fondu, na dalších zhruba 8,82 % půdy jsou pozemkové úpravy ve stádiu řešení. K 31. 12. 2014 byly provedeny jednoduché pozemkové úpravy se zápisem do katastru nemovitostí na 295 tis. ha a komplexní pozemkové úpravy na 835 tis. ha, tj. na cca 22 % výměry zemědělského půdního fondu. Na dalších zhruba 53 tis. ha půdy jsou pozemkové úpravy v současnosti v řešení. Od 1. 1. 2003, kdy vstoupil v platnost nový zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech je v plánu ročně zahajovat a ukončovat cca 200 řízení o komplexních nebo jednoduchých pozemkových úpravách, což představuje cca 150 tis. ha ročně.¹²⁹

¹²⁹ Situační a výhledové zpráva Ministerstva zemědělství ČR – Půda. Listopad 2015, dostupné na http://eagri.cz/public/web/file/442693/SVZ_Puda_2015.pdf.

Shrnutí

Pozemkové úpravy jsou právním institutem určeným pro harmonizaci a racionalizaci využití zemědělských pozemků. Pozemkoví vlastníci zemědělské půdy mohou v jejich rámci uplatnit své požadavky na scelení jejich pozemků nacházejících se na různých místech, mohou si v rámci řízení o pozemkových úpravách dohodnout uspořádání přístupových cest a vybudování společných zařízení, které jim umožní být efektivnější a více konkurenceschopní při zemědělské výrobě, ať už ji vykonávají sami či prostřednictvím dalších osob. Kdyby nebylo pozemkových úprav, nezbývalo by vlastníkům, než všechny uvedené problémy řešit v lepším případě dohodou (ovšem především u komplexních pozemkových úprav značně komplikovanou), popřípadě soudní cestou. Pozemkové úpravy slouží v období po r. 1989 k nápravě škod, které ve vztahu k zemědělské půdě i k jejím vlastníkům způsobila kolektivizace zemědělské půdy, při které se vlastníci svých pozemků v drtivé většině vzdávali pod nátlakem a tedy nedobrovolně.

Současně s řešením popsanych problémů plní pozemkové úpravy také významnou funkci ekologickou, když v jejich rámci mohou být prosazeny úpravy umožňující např. ochranu a zúrodnění půdního fondu, zlepšení lesního a vodního hospodářství, snižování nepříznivých účinků povodní a sucha apod. Tím vším přispívají k ochraně a zlepšení stavu životního prostředí.

Jak bylo uvedeno výše, může provádění a schválení návrhu pozemkových úprav představovat zásah do *ius utendi* pozemkových vlastníků v podobě povinnosti umožnění vstupu na pozemky a provedení nezbytných činností, a ve zvláštních případech mohou mít též vůči některým pozemkovým vlastníkům následek obdobný *vyvlastnění*. Jak bylo uvedeno výše, lze oba zásahy hodnotit jako ústavně konformní.

12. Omezení při ochraně zemědělského půdního fondu

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách této práce, tvoří celková rozloha půdy, vyjádřená jako součet pozemků, resp. parcel, celek, který může být pro potřeby vymezení objektivních práv a povinností ve vztahu k půdě, nazýván souhrnně jako pozemkový fond.¹³⁰ Ta jeho část, která je tvořena půdou zemědělskou, je označována jako zemědělský půdní fond. Celková výměra půdního fondu ČR je 7 887 tis. ha. Celková výměra zemědělského půdního fondu (ZPF) ČR k 31. 12. 2014 činila 4 216 tis. ha. Podíl zemědělské půdy představuje 53,6 % celkové rozlohy půdního fondu ČR, z toho orná půda je na 38 % celkové výměry půdního fondu. Procento zornění se v průběhu posledních deseti let jen velmi pozvolna snížilo, a to ze 71,6 % v roce 2005 na 70,7 % v roce 2015.¹³¹

Označení druhů půdy využívané k zemědělským účelům souhrnným pojmem zemědělský půdní fond, logicky váže na účelovou kategorizaci půdy a jeho hlavním smyslem je obecně vymezit zemědělskou půdu bez ohledu na její polohu a vlastnické poměry. Takto definované souhrnné označení pozemků určených pro zemědělskou výrobu umožňuje obecně upravit právní režim nakládání s druhy půdy spadajícími do souhrnného označení *zemědělská půda*, jejího správného a šetrného užívání, a především pak právní režim jejich ochrany. Důvodů pro tuto ochranu je více. V prvé řadě je půda „základním výrobním prostředkem a produkčním činitelem v zemědělství“¹³², ale současně je také jednou ze základních složek životního prostředí a jako taková představuje předmět zájmů nejen ekonomických, ale také, a v posledních třech dekadách stále více, zájmů ekologických. Její ochrana tedy není jednoúčelová (neplní jen funkci péče o půdu jako takovou), ale má i další důležité důvody, lapidárně vyjádřené I. Průchovou a J. Chybou: „Kvalita a způsob využívání půdy ovlivňuje rovněž další složky životního prostředí, zejména vody a ovzduší. Rovněž racionální organizace zemědělského půdního fondu není pouze předpokladem pro optimální zemědělské obhospodařování území, ale významně ovlivňuje i ráz a ekologickou stabilitu krajiny.“¹³³

¹³⁰ Blíže Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*. 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 139.

¹³¹ Situační a výhledové zpráva Ministerstva zemědělství ČR – Půda. Listopad 2015, dostupné na http://eagri.cz/public/web/file/442693/SVZ_Puda_2015.pdf

¹³² Blíže Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*. 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 139.

¹³³ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 87.

Obě zmíněné teze pak potvrzuje s jistotou, a snad i záměrnou dávkou patosu, pravdivě a správně ustanovení § 1 odst. 1 věty první zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (ZOZPF):

„Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země.“

Pro intenzivní ochranu ZPF ovšem hovoří i další faktory. První je dán tím, že produkty vypěstované na zemědělské půdě (kulturní plodiny) vstupují buď přímo, nebo i zprostředkovaně (po dalším zpracování nebo v podobě masa při chovu hospodářských zvířat, která tyto plodiny spásají či jsou jimi krmena) do potravního řetězce, a obsahují-li půda škodlivé látky, může tento stav mít zejména z dlouhodobého hlediska zásadní dopad na zdraví lidské i zdraví hospodářských i volně žijících zvířat. Dalším neopomenutelným důvodem pro intenzivní ochranu ZPF, či lépe řečeno skutečností, která tuto intenzivní ochranu usnadňuje, je fakt, že půda jako složka životního prostředí je předmětem vlastnictví, a od něj odvozených práv, a je nepřemístitelná. Její stav a způsob využívání jsou tedy relativně snadno kontrolovatelné a v případě závadového stavu lze častěji než u jiných složek životního prostředí spolehlivě identifikovat osobu, která je za něj odpovědná.

Ochrana zemědělského půdního fondu má úzkou vazbu na pozemkové úpravy (viz předchozí kapitola), když v jejich rámci (zejména se jedná o komplexní pozemkové úpravy) jsou vytvářeny podmínky pro racionální užívání půdy jejími původními či odvozenými vlastníky, kterým byla půda navracena po r. 1989 na základě restitučních předpisů. Tyto pozemky byly v období kolektivizace zemědělské půdy, která probíhala po r. 1948, spojeny do velkých celků, aby s nimi hospodařila družstva či státní statky. Za účelem umožnění velkoobjemového a intenzivního hospodaření s těmito pozemky pak byly odstraněny přirozené hranice mezi jednotlivými parcelami, přístupové cesty k nim, remízky atd. Pozemky, resp. parcely původních vlastníků obvykle zaujímají relativně malou rozlohu a jsou navíc v souladu s původním stavem před kolektivizací, kdy bylo obvyklé, aby každý z nich plnil pro svého vlastníka jinou úlohu při zemědělské výrobě (např. pěstování plodin, pastvina/louka, ovocný sad), obvykle rozptýleny na různých místech katastru obce. Spolu se skutečností, že jsou mnohdy zemědělské pozemky stále evidovány v katastru nemovitostí podle způsobu využití v tzv. zjednodušené evidenci, což znesnadňuje přesné vytýčení hranic, přístup restitucentů či jejich dědiců k jejich pozemkům a především racionální a ekonomicky

rentabilní využívání těchto pozemků, je třeba použít k nápravě stavu práv komplexních pozemkových úprav.¹³⁴ Ministerstvo zemědělství ČR uvádí, že celkový půdní fond je rozdělen do 23 081 tis. pozemkových parcel s průměrnou výměrou 0,41 ha. Převážnou část zemědělské půdy vlastní fyzické osoby a menší část zemědělské půdy vlastní stát (Státní pozemkový úřad spravuje 177 tis. ha) anebo různé typy soukromých společností a sdružení či jiných právnických osob. Právnické osoby obhospodařují 70 % zemědělského půdního fondu, fyzické osoby hospodaří na 30 % zemědělské půdy.¹³⁵

Krom toho, že bylo s pozemky hospodařeno velkoobjemově, byly dle příkazu doby obhospodařovány také intenzivně¹³⁶, tj. byly hromadně používány nevhodné látky ke hnojení, pesticidy a další látky, jejichž dlouhodobé užívání půdu negativně zatížilo a kontaminovalo. Neuváženými zásahy při vytváření velkých celků došlo také ke snížení schopnosti půdy zadržet vodu a čelit vodní erozi, rozorání mezí a remízků spolu s vysokou mírou chemizace poškodilo významně také přirozené životní prostředí polní zvěře. Předmětem ochrany ZPF není však pouze její kvalita, ale také její kvantita. Je žádoucí uchovat co největší rozlohu zemědělsky obhospodařovaných či obhospodařovatelných pozemků pro všechny její uvedené kvality a důležitost, jakou pro člověka má. Důvodů pro péči o zemědělskou půdu, její ochranu a racionální hospodaření s co možná největším zachováním její rozlohy je tedy opravdu celá řada.

Za hlavní cíle ochrany ZPF lze označit a) péči o úrodnost zemědělské půdy prostřednictvím zabraňování erozi její úrodné vrstvy, odstraňování znečištění půdy a předcházení jejímu dalšímu znečišťování v budoucnu, b) snížit úbytky zemědělské půdy na nezbytné minimum, a pokud jsou tyto úbytky nezbytné, realizovat je použitím méně kvalitní zemědělské půdy a c) cílevědomě vytvářet předpoklady pro návrat dočasně odňatých nebo dočasně nevyužívaných pozemků k zemědělské výrobě.¹³⁷

Základem právní úpravy problematiky je již zmíněný ZOZPF. Řada povinností a omezení při ochraně ZPF je však upravena jinými zákony souvisejícími s ochranou

¹³⁴ Blíže Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*. 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 140 a obdobně Franková, M. a kol.: *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání, Beroun: Eva Rozkotová, 2014, str. 200.

¹³⁵ Situační a výhledové zpráva Ministerstva zemědělství ČR – Půda. Listopad 2015, dostupné na: http://eagri.cz/public/web/file/442693/SVZ_Puda_2015.pdf

¹³⁶ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 88.

¹³⁷ Více Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2010, str. 301.

složek životního prostředí (např. vodní zákon) i životního prostředí jako celku (ZOPK). Při použití zákona je třeba sáhnout také ke speciálním předpisům, upravujícím přípustné limity zátěže půdy, případně upravující povolené druhy hnojiv (viz dále).

Podle ustanovení § 1 odst. 2 a 3 ZOZPF tvoří ZPF: a) zemědělská půda, vymezená jako pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není, a dále b) rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod. Ještě před účinností současného ZOZPF, kdy problematiku upravoval zákon č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, judikoval k otázce materiálních a formálních znaků pozemků náležejících do ZPF Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 10.11.1995, sp. zn. 6 A 905/94:

I. Pro zahrnutí pozemku do zemědělského půdního fondu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zák. č. 229/1991 Sb. se vyhledávají dva znaky: jednak takový pozemek je, anebo byl a nadále má být zemědělsky obhospodařovaný (znak faktický, materiální) a jednak v evidenci (katastru) nemovitostí je označen druhem kultury uvedeným v ustanovení § 1 odst. 2 zák. ČNR č. 334/1992 Sb. (znak právní, formální).

II. Není-li pozemek zemědělsky obhospodařován a ani v budoucnu tomu tak nemá být, nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť i pozemek dosud byl v rozporu s faktickým stavem v katastru nemovitostí formálně veden v některé z kategorií zemědělské půdy. Příslušnost pozemkového úřadu o věci rozhodnout v takovém případě bude dána jen při splnění podmínek § 30 zákona č. 229/1991 Sb.

Podle údajů Ministerstva zemědělství ČR činila k 31.12.2014 celková výměra zemědělského půdního fondu (ZPF) České republiky 4 215 621 ha, což je 53,45 % celkové rozlohy půdního fondu ČR (7 886 779 ha). Orná půda zaujímá 2 978 989 ha (tj. 38 % z celkové výměry půdního fondu), chmelnice 10 276 ha, vinice 19 611 ha, zahrady 163 601 ha, ovocné sady 45 920 ha a trvalé travní porosty (louky a pastviny) 997 225 ha. Lesní půdy zaujímají 2 666 376 ha (tj. 34 % z celkové výměry půdního

fondy), vodní plochy 164 835 ha, zastavěné plochy a nádvoří 132 192 ha a ostatní plochy 707 755 ha.¹³⁸

Státní správu na úseku ochrany ZPF vykonávají orgány ochrany ZPF, kterými jsou vzato hierarchicky odshora Ministerstvo životního prostředí (MŽP), Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), správy národních parků jde-li o pozemky na jejich území, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Věcná příslušnost se posuzuje podle celkové výměry půdy, pro kterou se žádá souhlas k odnětí (ust. § 13 vyhlášky MŽP č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu) viz dále.

V rámci ochrany ZPF dochází k zásahům do vlastnických práv k pozemkům v principu při následujících třech typech činností. Jsou to omezení a povinnosti vlastníků, která mají při hospodaření na pozemcích spadajících do ZPF, povinnosti a omezení při opatření k nápravě závadného stavu ZPF a omezení vyplývající vlastníkům ze speciální úpravy odnímání půdy ze ZPF.

Povinnosti při hospodaření s pozemky v ZPF

Předtím než pojmenujeme jednotlivé konkrétní povinnosti či omezení vlastníků při hospodaření s pozemky v ZPF, či alespoň jejich logické okruhy, je zapotřebí se vypořádat s otázkou, jejíž odpověď vzhledem k nedávné historii vlastnictví a užívání půdy není tak jednoduchá, jak by se mohlo na první pohled zdát. Jde o to, zda vlastník zemědělského pozemku je nebo není povinen tento pozemek využívat k zemědělským účelům. Například ze znění ustanovení § 3 odst. 4 ZOZPF lze dovodit, že vlastník tuto povinnost nemá, když uvedené ustanovení podává, že vlastník, nebo jiná osoba, která je oprávněna zemědělskou půdu užívat, jsou povinni ji užívat nebo (*alespoň*) udržovat v souladu s charakteristikou druhu pozemku, který je uveden v katastru nemovitostí. Ke splnění vlastnickových povinností v tomto ohledu tedy postačí, pokud bude půdu toliko udržovat v souladu s povinnostmi vyplývajících ze zákona, aniž by na ní nutně musel zemědělsky hospodařit. Stejnou odpověď podává J. Drobník: „*Vlastník má právo, nikoli však povinnost, užívat zemědělskou půdu tak, aby na ni hospodařil s cílem vytvářet zemědělské produkty. Z tohoto hlediska může pozemky nechat „ležet ladem“. Za tuto nečinnost mu proto nehrozí ani žádná sankce, jako před rokem 1989, kdy takovou*

¹³⁸ Situační a výhledové zpráva Ministerstva zemědělství ČR – Půda. Listopad 2015, dostupné na: http://eagri.cz/public/web/file/442693/SVZ_Puda_2015.pdf

povinnost měl. Při jejím neplnění nebo nedostatečném plnění mu byla půda odňata a přidělena do užívání jiné osobě (družstvu, státnímu statku) k zajištění zemědělské výroby.“¹³⁹

V rámci první skupiny omezení je vlastníkům zakázáno zemědělskou půdu znečišťovat rizikovými látkami nebo rizikovými prvky nad rámec indikačních hodnot, jejichž překročením by došlo k ohrožení zdravotní nezávadnosti potravin nebo krmiv, ohrožení zdraví lidí nebo zvířat a zhoršení produkční funkce zemědělské půdy. (Výjimku tvoří používání látek a přípravků v souladu se zákonem č. 156/1998 Sb., o hnojivech.) Vlastníci zároveň nesmí ohrožovat zemědělskou půdu erozí nad stanovenou míru ani poškozovat její fyzikální, chemické nebo biologické vlastnosti, či vnášet do ní jiné látky nebo přípravky, než povolené např. zákonem o hnojivech.

Vlastníkům či uživatelům je uložena již zmíněná povinnost užívat či udržovat půdu v souladu s charakteristikou druhu pozemku (s výjimkami obsaženými v ustanovení § 3 odst. 4 písm. a) až c) ZOZPF) a tedy přirozeně nesmějí zemědělskou půdu využívat k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze ZPF, s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. K poslednímu bodu je třeba dodat, že změna pozemku podléhá režimu stavebního zákona a provádí se buď na základě územního rozhodnutí, nebo územního souhlasu. Má-li dojít ke změně využití zemědělské půdy evidované jako trvalý travní porost na ornou půdu, je zapotřebí souhlasu orgánu ochrany ZPF podle ust. § 2 ZOZPF z důvodu předcházení vážným škodám např. v podobě vodní eroze apod. Zákonným omezením podléhá také používání sedimentů na zemědělské půdě, podléhající souhlasu orgánu ochrany ZPF podle ustanovení § 3a ZOZPF.

Ve všech uvedených případech se jedná o omezení *iuris utendi* všech vlastníků pozemků stejného druhu, stanovící meze vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny a nenáleží za ně náhrada.

Povinnosti a omezení při opatření k nápravě závadného stavu ZPF

Pokud orgán ochrany ZPF shledá závady vzniklé porušením či nedodržením povinností při hospodaření s pozemky v ZPF (ust. § 3 ZOZPF), s výjimkou ohrožování půdy erozí, uloží původci závadného stavu opatření k nápravě k odstranění takto vzniklých závad. Stejně postupuje při zjištění závadného stavu vzniklého neplněním podmínek souhlasů

¹³⁹ Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*. 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 141.

vydaných orgány ochrany ZPF. Platí, že náklady na opatření k nápravě nese původce závadného stavu (*polluter pays principle*).

Opatření k nápravě mohou spočívat např. v uložení speciálních osevních postupů, agrotechnických a melioračních opatřeních, snížení přístupnosti nebo odčerpání rizikových prvků a rizikových látek. Z pohledu možností využití pozemků, a tedy omezení výkonu vlastnických práv k pozemku představuje z možných nápravných opatření pravděpodobně nejzávažnější zásah nařízení změny druhu pozemku orgánem ochrany ZPF (ust. § 3c odst. 2 ZOZPF). (*Orgán ochrany ZPF tak může patrně učinit jen se souhlasem orgánu územního plánování, aby tento akt mohl nahradit územní souhlas (popřípadě i územní rozhodnutí) o změně ve využití území*)¹⁴⁰.

Kritéria rozhodná pro uložení změny kultury zemědělské půdy upravuje ustanovení § 1 vyhlášky MŽP, kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, tak, že orgán ochrany ZPF může uložit změnu kultury zemědělské půdy v případech, že obhospodařováním pozemku v dosavadní kultuře dochází k:

- a) eroznímu ohrožení území na dotčeném pozemku i na okolních pozemcích,
- b) zhoršování čistoty a jakosti vody ve vodních tocích a vodních nádržích,
- c) ohrožení povrchových nebo podzemních zdrojů pitné vody, přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod stolních,
- d) porušování práv a povinností na úseku ochrany přírody a krajiny,
- e) poškozování okolních pozemků nebo příznivých fyzikálních, biologických a chemických vlastností půdy,
- f) ohrožení potravinového řetězce.

V souvislosti s uvedenými opatřeními k nápravě závadného stavu je zapotřebí rozlišovat mezi adresáty nápravných opatření, kteří jsou původci závadného stavu a mezi adresáty těchto opatření, kteří závadný stav nezavinili (např. proto, že si již kontaminovaný pozemek koupili nebo pronajali). V prvním z uvedených případů se jakýkoli zásah do jejich vlastnického práva ze shora uvedeného katalogu dá vyhodnotit jako sankce za porušení závazných podmínek ZOZPF a dalších souvisejících předpisů.

Přestože se jedná o zásah do *ius utendi* a uložení povinnosti typu *facere* (provést nápravná opatření, používat speciální osevní postupy, provést agrotechnická a meliorační opatření atd. případně respektovat změnu druhu pozemku), dochází k nim z důvodu porušování povinností vlastníků a tím překračování mezí vlastnického práva k pozemkům v ZPF uvedeným shora, tedy jednáním v rozporu s ust. čl. 11 odst. 3

¹⁴⁰ Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*. 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 143.

Listiny, kterým pozemkoví vlastníci způsobují protiprávní stav pozemků v ZPF. V žádném případě se tedy nejedná o situaci podřaditelnou pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny a za tato omezení nenáleží náhrada, a to ani při nařízení změny druhu pozemku orgánem ochrany ZPF.

Od 1.4.2015¹⁴¹ došlo v uvedené problematice ke zpřísnění podmínek při nařízení změny druhu pozemku orgánem ochrany ZPF, v kterémžto případě před uvedeným datem mohl podle ust. § 2 odst. 3 ZOZPF vlastník či nájemce náhradu požadovat: *Rozhodnutí o uložení změny kultury zemědělské půdy opravňuje vlastníka či nájemce, aby mu orgán ochrany zemědělského půdního fondu uhradil vzniklé náklady a ztráty z této změny vyplývající. Na úhradu výdajů podle tohoto ustanovení lze použít prostředky ze Státního fondu životního prostředí České republiky.* Pravděpodobně přijetím této novely došlo k narovnání vztahů, když v předchozím dlouhém období měli vlastníci dost času na to, aby své pozemky v ZPF uvedli do souladu se zákonem. Podporou jim k tomu byla již zmíněná, ale Listinou nevyžadovaná, a tedy dobrovolná náhrada ze strany státu.

Sankční povaze uložených nápravných opatření odpovídá část devátá ZOZPF, upravující delikt ní odpovědnost fyzických a právnických osob (včetně podnikajících fyzických osob) za nedodržení podmínek při hospodaření s pozemky v ZPF, stejně jako za nesplnění nápravných opatření a stanoví poměrně drakonické pokuty: Např. za přestupek fyzické osoby spočívající ve znečištění zemědělské půdy, užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejich odnětím ze zemědělského půdního fondu, poškození fyzikálních vlastností půdy, vnášení jiných než povolených látek nebo přípravků do zemědělské půdy nebo na ni, hrozí pokuta až do výše 1.000.000,- Kč. V případě osob právnických, nebo podnikajících fyzických osob, jsou pouty ještě o řád vyšší (ust. § 20a ZOZPF). Je třeba připomenout, že se těchto přestupků může dopustit každý, pouze přestupků uvedených v ustanovení § 20 odst. 2 ZOZPF pro osoby fyzické a ustanovení § 20a odst. 2 ZOZPF pro osoby právnické a podnikající osoby fyzické, se mohou dopustit vlastníci či uživatelé zemědělské půdy.

Adresát nápravného opatření, který závadný stav nezavinil, je, krom povinnosti strpět provedení opatření k nápravě a za tím účelem umožnit vstup na své pozemky a strpět v nezbytném rozsahu omezení obvyklého užívání svých pozemků podle ustanovení § 3

¹⁴¹ Účinnost novely ZOZPF zákonem č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

odst. 6 ZOZPF, pravděpodobně pouze legitimován uplatnit škody jemu vzniklé nápravnými opatřeními vůči jejich původci v rámci občanského soudního řízení.

Nepovolené překročení indikačních hodnot ve vztahu k požadavku na zdravotní nezávadnost potravin orgán ochrany zemědělského půdního fondu oznámí Státní zemědělské a potravinářské inspekci a ve vztahu k požadavku na zdravotní nezávadnost krmiv Ústřednímu kontrolnímu a zkušebnímu ústavu zemědělskému. Překročení těchto hodnot mající dopad na veřejné zdraví je hlášeno orgánem ochrany zemědělského půdního fondu krajské hygienické stanici a překročení indikačních hodnot ve vztahu k ohrožení zdraví zvířat oznámí vlastníkově pozemku a Státní veterinární správě, kteréžto orgány nařídí další opatření, dříve obsažené např. v ustanovení § 3 odst. 3 ZOZPF.

Platná právní úprava neobsahuje ani před účinností novely shora uvedeným zákonem č. 41/2015 Sb. účinným od 1.4.2015 platnou možnost orgánů ochrany ZPF rozhodnout, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí nesmí být používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce, za kteréžto omezení *iuris utendi* mohl vlastník nebo nájemce pozemků žádat Státní fond životního prostředí České republiky o poskytnutí příspěvku na zmírnění ekonomických důsledků vyplývajících z uložených opatření, pokud se jednalo o odstranění jím nezaviněných závad. Tento příspěvek byl nenárokový, na rozdíl od kompenzace za nařízení změny druhu pozemku v předešlé právní úpravě.

Možná i tato nerovnost vedla zákonodárce ke změně ZOZPF a k zařazení všech omezení podle platného zákona pod ust. čl. 11. odst. 3 Listiny.¹⁴² To je, i přes zpřísnění zákona jeho novelizacemi stále vstřícný a vlastnické právo zcela respektující přístup oproti situaci zmíněné ve shora uvedené citaci J. Drobníka, ve kterém neplnění nebo nedostatečné plnění povinností při hospodaření na zemědělské půdě je trestáno jejím odnětím ve prospěch jiného uživatele (viz výše).

¹⁴² Srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 41/2015 Sb., změna zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, obecná část, písm. b): *Ustanovení upravující povinnosti vlastníků půdy jsou v souladu s Čl. 4 odst. 1 a Čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod; vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem).*

Jen pro úplnost je třeba poznamenat, že zemědělská půda se podle kvality rozděluje podle bonitovaných půdně ekologických jednotek (BPEJ) do 5 tříd ochrany zemědělského půdního fondu vymezených prováděcím právním předpisem.¹⁴³

Informace o její kvalitě obsahující údaje o obsahu rizikových prvků a rizikových látek v zemědělské půdě, fyzikálních, chemických a biologických vlastnostech zemědělské půdy a míře erozního ohrožení zemědělské půdy jsou orgány ochrany ZPF evidovány a jako evidence informací o kvalitě zemědělské půdy se stávají součástí evidence půdy vedené Ministerstvem zemědělství.

Povinnosti a omezení vlastníků při odnímání pozemků ze ZPF

Zvláštní podmínky jsou ZOZPF stanoveny nejen pro hospodaření s pozemky v ZPF, ale také pro zmenšování rozlohy ZPF odnímáním pozemků ze ZPF pro použití jiným než zemědělským způsobem. Tato omezení mají sloužit k zachování co největší rozlohy ZPF, které patří k hlavním cílům ochrany ZPF a je také v souladu s principem priority využívání pozemků vytvářejících ZPF k zemědělským účelům. Ke splnění tohoto cíle zákon používá dva druhy prostředků: 1) Administrativní překážku v podobě nutnosti dosažení souhlasu orgánu ochrany ZPF k vynětí pozemků ze ZPF. 2) Ekonomickou překážku v podobě povinného poplatku za odnětí půdy ze ZPF.

V prvé řadě je třeba konstatovat, že má-li dojít k odnětí půdy ze ZPF, je k tomu třeba souhlasu orgánu ochrany ZPF. Tento souhlas je pak podmínkou i pro odnětí pozemku ze ZPF podle StZ. (ustanovení § 9 ZOZPF). Zákon stanoví výjimky ze shora uvedeného pravidla (kdy tedy není souhlasu potřeba), pokud se jedná o odnětí zemědělské půdy v zastavěném území pro stavbu včetně souvisejících ploch o výměře nepřevyšující 25m² a dále veřejně prospěšnou stavbu v proluce o velikosti do 0,5 ha, dále pro umístění staveb technického charakteru, které jsou potřebné pro potřeby geodetické, pro potřeby podzemního a stožárů nadzemního vedení, mobilních sítí apod., pokud v jednotlivých případech nejde o plochu větší než 30m². Souhlasu orgánu ochrany ZPF dále není třeba pro obnovu přirozených a přírodě blízkých koryt vodních toků, nebo k nezemědělským účelům po dobu kratší než jeden rok včetně doby potřebné k uvedení zemědělské půdy do původního stavu, je-li termín zahájení nezemědělského využívání zemědělské půdy

¹⁴³ Vyhláška MŽP č. 48/2011 Sb. o stanovení tříd ochrany.

nejméně 15 dní předem písemně oznámen orgánu ochrany ZPF a konečně k uložení tuhých statkových hnojiv na zemědělské půdě před jejich použitím.

Zákon rozlišuje mezi odnětím dočasným a trvalým, přičemž dočasné odnětí je přípustné jen tehdy, pokud bude po dokončení účelu jejího odnětí půda rekultivována podle schváleného plánu rekultivace a vrácena do ZPF. Plán rekultivace tedy musí být vyhotoven ještě před odnětím pozemků ze ZPF. V případě trvalého odnětí musí být splněna podmínka skryvky úrodné vrstvy půdy a jejího využití na jiných zemědělských pozemcích.

Má-li půda odňatá ze ZPF sloužit pro výstavbu rodinného domu či stavby pro rodinnou rekreaci, stanoví se podmínky nezbytně nutné k zajištění ochrany ZPF na veškerou plochu zemědělské dotčené výstavbou (ustanovení § odst. 4 ZOZPF).

Při odnímání půdy ze ZPF je orgán ochrany povinen řídit se zásadami, které pro tyto účely stanoví ZOZPF v ustanovení § 4, zdůrazňující především princip subsidiarity, resp. nezbytného rozsahu. Tak především platí povinnost použít k nezemědělským účelům přednostně nezemědělskou půdu, tedy naplnit priority zemědělského využívání zemědělského půdního fondu.¹⁴⁴ Není-li to možné, má být odňata zemědělská půda přednostně na zastavitelných plochách, zemědělská půda méně kvalitní, kdy kritériem kvality půdy je její zařazení do jedné ze tříd ochrany, odnětím co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, odnímat jen nejnutnější rozlohu půdy a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostnit její opětovné zemědělské využití, při umístění liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování ZPF a konečně, po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.

Hospodářsky a ekologicky nejcennější zemědělská půda, spadající do I. a II. Třídy ochrany, smí být ze ZPF odňata jen tehdy, převažuje-li jiný veřejný zájem výrazně nad veřejným zájmem ochrany ZPF s výjimkou případů, kdy se jedná o záměr realizace veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, který má být umístěn v koridoru vymezeném v platných zásadách územního rozvoje, nebo jedná-li se o záměr

¹⁴⁴ Více Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 78.

umísťovaný na zastavitelné ploše vymezené v platných zásadách územního rozvoje, záměr na zastavitelné ploše vymezené v platném územním plánu, případně v dobývacích prostorech či průzkumu v průzkumných územích.

K provádění zákona v části odnímání půdy ze ZPF stanovilo MŽP podpůrnou pomůcku správnímu orgánu (orgánu ochrany ZPF) v podobě Metodického pokynu MŽP č. OOLP/1067/96 ze dne 1. 10. 1996 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb.

Žádost o souhlas s vynětím půdy ze ZPF se podává orgánu ochrany ZPF, kterým je obec s rozšířenou působností v případech, kdy má být odnětím dotčena zemědělská půda o výměře menší nebo rovné 1 ha (ustanovení § 15 písm. j) ZOZPF), či jeho prostřednictvím krajskému úřadu, jedná-li se o odnětí plochy větší než 14 ha a menší než 10 ha. V případě větší rozlohy by mělo být příslušné přímo MŽP, ačkoli to zákon výslovně nestanoví. Žádost musí v první řadě obsahovat účel, pro který je odnětí žádáno, vyhodnocení jeho dopadů na ZPF a zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější. Splnění této podmínky pokládám za věcně nejnáročnější, protože, krom veřejně prospěšných staveb a opatření, lze podle mého názoru téměř vždy dojít k závěru, že z hlediska ochrany ZPF a ŽP je nejvýhodnější půdu ze ZPF vůbec neodnímat. Zdůvodnění by bylo jistě snazší, kdyby se nedokládala vhodnost řešení, ale např. *únosnost řešení* ve vztahu k ochraně ZPF a ŽP.

Krom údajů z katastru nemovitostí musí žádost obsahovat také plán rekultivace, pokud se jedná o vynětí dočasné, výpočet odvodů za odnětí půdy ze ZPF včetně postupu výpočtu a vstupních údajů pro výpočet, vyhodnocení a návrh alternativ podle ust. § 7 odst. 1 a 2 ZOZPF, a výsledku pedologického (půdoznaleckého) průzkumu, údaj o odvodnění a závlahách a protierozních opatřeních. Povinnou přílohou žádosti je také zakres hranic bonitovaných půdně ekologických jednotek s vyznačením tříd ochrany a informaci, v jakém následném řízení podle zvláštního právního předpisu má být souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podkladem.

Pokud orgán ochrany přírody shledá, že půda může být na základě podané žádosti odňata ze ZPF, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém pro pozemky, kterých se souhlas týká, stanoví podmínky k zajištění ochrany ZPF, je-li předkládán, schválí plán

rekultivace a vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze ZPF. Řízení o udělení souhlasu jako závazného stanoviska se řídí ustanovení § 149 SPŘ upravující rozhodnutí podmíněná závazným stanoviskem. Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem (zde orgán ochrany ZPF) na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány a správní řízení se přeruší, dokud příslušný orgán (orgán ochrany ZPF) závazné stanovisko nevydá. Proti obsahu závazného stanoviska se nelze samostatně odvolat, je ale možné odvolat se proti rozhodnutí správního orgánu, jemuž bylo stanovisko závazným podkladem. Dle ustanovení § 149 odst. 4 SOŘ platí, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Domoci se změny závazného stanoviska je tedy možné teprve v na něj navazujícím řízení.

Výše odvodu se s definitivní platností stanoví po zahájení realizace záměru, a to podle přílohy ZOZPF „Sazebník odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu“ a to s pomocí koeficientů odpovídajících třídám ochrany a ekologické váhy jednotlivých vlivů. Odvody mohou být placeny jednorázově či každoročně. K tomu viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16.2.2001, č.j. 31 Ca 136/2000-13, publ. pod č.- 866/2001 SJS:

„Výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, která byla stanovena v souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, vydaném podle § 9 odst. 6 zákona, a který se stává závaznou součástí rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení, nemusí být totožná s výší odvodů, jak o nich nakonec rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona. Konečná výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu tak může doznat změny nejen např. v důsledku úpravy velikostí záboru, ale i v souvislosti s poopraveným právním názorem na věc v

průběhu řízení. Na překážku tomu přitom nemůže být vzhledem k citovanému stanovení § 9 odst. 7 zákona ani skutečnost, že se výše odvodů stanovená v souhlasu k odnětí půdy stala součástí pravomocných rozhodnutí, vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb.,[183/2006 Sb.] o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na rozdíl od předchozí právní úpravy odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, platné do 24. května 1999, se tak v současnosti rozhoduje o jejich výši podle § 11 odst. 2 zákona a nic na tom nemůže změnit skutečnost, že se tak děje v návaznosti na pravomocná rozhodnutí, vydaná podle stavebního zákona. Tuto návaznost je totiž třeba spatřovat zejména v ověření toho, že k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu skutečně došlo, v jakém rozsahu apod., nikoliv v tom, že by jimi byl orgán ochrany zemědělského půdního fondu vázán při rozhodování o výši odvodů.“

Vydaný souhlas s odnětím půdy ze ZPF má omezenou časovou platnost, která činí 3 roky ode dne, kdy byl žadateli oznámen, pokud se v této době nestal podkladem pro řízení podle zvláštních právních předpisů (StZ). Pokud se podkladem pro navazující řízení stal, pak je platnost vydaného souhlasu totožná s platností navazujícího rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti (ustanovení § 10 odst. 1 ZOZPF). Jedná-li se o trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je podkladem pro zápis změny druhu pozemku v katastru nemovitostí rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, popřípadě pravomocné rozhodnutí o souhlasu. K tomu výstižně uzavírá J. Drobník, že: *Pojem odnětí pozemku ze ZPF může svádět k mylné představě, že udělením souhlasu pozemek přestává být součástí ZPF. Souhlas je totiž pouze svolením k legálnímu použití pozemku pro jiný účel. Souhlas je závazným stanoviskem a závaznou součástí rozhodnutí vydávaných podle zvláštních předpisů, především podle stavebního zákona (územní rozhodnutí a územní souhlas) a s nimi je totožná i jeho platnost. Pozemek i po vydání souhlasu stále zůstává součástí ZPF. Žadatel má toliko právo, nikoli však povinnost udělený souhlas spolu s navazujícím územním rozhodnutím využít. Je-li souhlas udělen k dočasnému odnětí, zůstává pozemek součástí ZPF jako pozemek, který podle dikce zákona byl, dočasně není, ale má být zemědělsky využíván, pokud by mezitím nedošlo k jeho trvalému odnětí ze ZPF. Jen při souhlasu k trvalému odnětí tak přestává být pozemek součástí ZPF, ale až poté, kdy se na jeho základě zemědělská půda změní na jiný druh pozemku.*¹⁴⁵

¹⁴⁵ Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*, 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010, str. 148.

Údaje o odnětí zemědělské půdy ze ZPF, včetně údajů o odvodech za odnětí zasílají orgány ochrany ZPF MŽP. Odvody za odnětí jsou podle ustanovení § 11 odst. 5 příjmem státního rozpočtu ve výši 55%, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází.

V souvislosti s odnětím zemědělských pozemků ze ZPF stíhají pozemkové vlastníky omezení *iuris utendi*, spočívající v uložení povinnosti typu *facere* v případě nezbytnosti dosáhnout vynětí pozemku ze ZPF na základě souhlasu orgánu ochrany ZPF v územním řízení. Současně jsou povinni za odnětí pozemků ze ZPF platit jednorázové nebo každoroční odvody, kteréžto omezení *iuris utendi* spočívá v povinnosti typu *dare*. Oba druhy zásahů však postihují stejně vlastníky pozemků téhož druhu, z nichž se žádný neocitá v pozici zvláštní oběti, a tedy tato omezení představují meze výkonu vlastnického práva k pozemkům tvořícím ZPF podle ust. čl. 11 odst. 3 a náhrada za ně nenáleží.

Shrnutí

Ochrana zemědělského půdního fondu představuje prioritu v péči o půdu jako složku životního prostředí i jako nepostradatelnou hospodářskou komoditu. Na její kvalitě a také kvantitě závisí potravinová soběstačnost České republiky a také stav ostatních složek životního prostředí. Důležitost zemědělského půdního fondu podtrhuje i sám zákon, který jej označuje za základní přírodní bohatství naší země.

Tato mimořádná důležitost zemědělsky obdělávané půdy a dalších pozemků tvořících zemědělský půdní fond je důvodem pro podrobnou a přísnou právní úpravu hospodaření se ZPF, které musí být k půdě šetrné, chránit ji před zdroji znečištění a degradace jejích užitných vlastností, včetně volby nejvhodnějšího způsobu jejího obhospodařování, aby byly omezeny dopady vodní a větrné eroze a současně nedocházelo ke zbytečným ztrátám vody a vysušování půdy. Současně je mimořádná důležitost půdy v ZPF důvodem, proč má být v co nejširší možné míře udržována také její rozloha.

Tyto faktory vytvářejí významný společenský zájem na ochraně ZPF, který nade vše pochybnost odůvodňuje i četná omezení vlastnického práva k půdě v ZPF, o kterých bylo pojednáno výše.

13. Omezení v lesním zákoně a při výkonu myslivosti

Omezení vlastníků lesních pozemků v jejich vlastnických právech má stejné nebo velmi podobné důvody jako omezení vlastníků zemědělských pozemků, o kterých bylo pojednáno v předchozí kapitole. Stejně jak je tomu u zemědělských pozemků, má i existence lesa dvě hlavní složky, a to složku produkční a složku ekologickou. A shodně jako v případě zemědělských pozemků je dán také zájem společnosti na ochraně kvality i kvantity lesů, v obou kategoriích je tedy přítomna zvláštní právní úprava pro odnětí pozemků z fondu půdního a lesního. Na rozdíl od ochrany a podmínek užívání zemědělských pozemků, kde zájem na hospodářském užívání zemědělské půdy a potřeba chránit kvalitu zemědělské půdy jako složky životního prostředí je, alespoň podle názoru autora, přibližně v rovnováze, v případě ochrany lesů převažuje aspekt ekologický. To však neznamená, že by produkční funkce lesa, tedy hospodářské využití lesů bylo bez významu anebo pouze doplňkové k funkcím ekologickým. *V současné době je dřevoprodukční funkce lesů mnohdy neprávem zlehčována. Dřevo je v našich podmínkách jedinou skutečně obnovitelnou surovinou a zdrojem energie. Pěstování energetických plodin na zemědělské půdě se vzhledem k nárůstu spotřeby potravin ukazuje do budoucna problematickým. Z uvedených důvodů je třeba zachovat dostatečnou plochu lesů hospodářských tak, aby byla pokryta nejen současná spotřeba dřeva, ale i její očekávaný nárůst. Velikost plochy lesů, v nichž by měla převažovat funkce hospodářská, se však bude odvíjet od přírodních podmínek a společenských zájmů spojených se zachováním lesa a projevujících se i v potřebě zařazovat lesy do jiných kategorií.*¹⁴⁶

Ekologická funkce lesa je souhrnem funkcí lesa, z nichž mnohé jsou člověku běžně známy: lesy produkují kyslík, jsou přirozeným životním prostředím řady rostlin a živočichů, zadržují vodu, pohlcují prach a hluk. Další přínos lesa, na který se snadno zapomíná, ale přesto je nesmírně důležitý, vyjádřili I. Průchová a J. Chyba: „*Další mimořádný význam lesa spočívá v jeho působení na obecné ekologické povědomí společnosti: při vstupu do lesa má většina lidí pocit těsného kontaktu s přírodou, les*

¹⁴⁶ Drobník, J., Dvořák, P.: *Lesní zákon. Komentář*. Wolterst Kluwer, Praha 2010, dostupné v systému ASPI k ust. § 9 LesZ.

*vzbuzuje zájem o poznání a ochranu životního prostředí.*¹⁴⁷ Les je významným krajinným prvkem, který je definován jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny, utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení stability krajiny. (ust. § 3 odst. 1 písm. b) ZOPŘK). Kromě shora uvedených obecných důvodů k ochraně lesa nelze pominout ani potřebu ochrany funkcí lesa proti nepříznivým vlivům přírodním i civilizačním. Za přírodní zdroje ohrožení funkcí lesa je nutné označit především škůdce rostlinného i živočišného původu (v poslední době snad nejčastěji zmiňovaný kůrovec – lýkožrout smrkový), vichřice, požáry, případně sněhové kalamity. Ohrožení lesa způsobené lidskou civilizací představují především imise škodlivých látek v ovzduší (kyselé deště), nešetrný či špatně technologicky zvládnutý způsob hospodaření s lesy i jejich bezohledné užívání veřejností (např. nepovolené skládky).¹⁴⁸

Základem právní úpravy je zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a doplnění některých zákonů (lesní zákon) dále (LesZ) a jej provádějící vyhlášky Ministerstva zemědělství ČR. Právní úprava týkající se lesů je obsažena také v dalších složkových zákonech ochrany ŽP, např. ZOPŘK, zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, neb např. zákon č. 449/2001 Sb. o myslivosti. Účelem LesZ je stanovení předpokladů pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm. Státní správu lesů vykonávají podle ust. § 47 LesZ obecné úřady obcí s rozšířenou působností, kraje, správy národních parků, ústředním orgánem je Ministerstvo zemědělství ČR.

Les je zákonem vymezen jako lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa (ust. § 2 písm. a) LesZ), přičemž pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou podle ustanovení § 3 odst. 1 a) a b) LesZ jednak:

a) *lesní pozemky*, vymezené jako pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů a

¹⁴⁷ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 77.

¹⁴⁸ Blíže Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2010. str. 320.

2) *jiné pozemky*, definované jako zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství.

Zákon rozeznává tři základní kategorie lesů, uspořádané hierarchicky podle intenzity jejich ochrany. První tvoří lesy ochranné, nacházející se v mimořádně nepříznivých stanovištích, na horách pod hranicí stromové vegetace a lesy v klečovém lesním vegetačním stupni. Jednotícím znakem a hlavní funkcí těchto lesů je jednak ochrana půdy, na které se buď samy nacházejí před erozí a zánikem, nebo ochrana exponovaných a níže položených lesů (ust. § 7 LesZ). Druhou kategorií jsou lesy zvláštního určení, v ochranných pásmech vodních zdrojů, na území národních parků a národních přírodních rezervací a lesy, u nichž je veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa nadřazen funkcím produkčním. Jednotlivé kategorie jsou stanoveny v ust. § 8 odst. 1 a 2 LesZ. Poslední kategorií tvoří lesy hospodářské, které jsou vymezeny doplňkově, tj. jako lesy nespádající pod žádnou z dříve uvedených kategorií, které plní především funkci výroby dřeva. Průřezovou kategorií pak tvoří tzv. lesy pod vlivem imisí, které netvoří samostatnou kategorii, ale mohou se nacházet ve všech výše uvedených kategoriích lesů s cílem zvýšené ochrany a zmírňování nepříznivých následků imisí.¹⁴⁹

K omezení vlastnického práva vlastníků lesních pozemků (a jiných pozemků viz výše) dochází v celé řadě případů. Podle ustanovení § 58 LesZ má práva a povinnosti lesa podle LesZ pachtýř, popřípadě podpachtýř, či nájemce, pokud smlouva mezi těmito osobami a vlastníkem výslovně nestanoví jinak.

Omezení vlastnických práv státu

Omezení vlastnických práv státu vyplývá z ustanovení § 4 a násl. LesZ. Za stát vykonává práva ke státním lesům právnická osoba, které bylo svěřeno právo hospodařit s lesy ve vlastnictví státu (jedná se o státní Lesy ČR, s. p., Vojenské lesy a statky, s. p.,

¹⁴⁹ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2010, str. 320 cit.: „ČR patří k nejpoštvěnějším zemím Evropy z hlediska rozsahu poškození lesních porostů imisemi. Velmi špatný stav porostů je zejména v Krušných a Orlických horách. Přes celkové zlepšení čistoty ovzduší po roce 1989 se stále ještě vykazuje mírné zhoršování stavu jehličnatých dřevin, u listnatých dřevin (cca 37% plochy lesů) dochází ke stagnaci.“

Kancelář prezidenta republiky a správy národních parků). Dispoziční právní úkony, kterými shora uvedené osoby chtějí nakládat se státními lesy, zejména smlouvy o převodu vlastnictví, o převodu práva hospodaření, resp. o pachtu, či výpůjčce, podléhají souhlasu Ministerstva zemědělství, vydaného před plánovaným dispozičním úkonem, a to pod sankcí jeho neplatnosti. Výjimky stanoví ust. § 3 odst. 2 a násl. LesZ ve vazbě na ustanovení § 5 LesZ, stanovící zákaz pachtu a podnájmu státních lesů. Tato mírně matoucí ustanovení zakazují propachtovat státní lesy – tj. pronajmout je za účelem hospodaření jiné osobě, resp. disponovat jimi jinak než pachtem, vč. prodeje jen se souhlasem Ministerstva zemědělství. Jedná se v tomto případě o zásah do *ius disponendi* v rámci ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, protože vyplývá ze zákona a výše uvedené instituce, byť jsou ve vlastnictví ČR nebo její organizační složkou, jsou osoby odlišné od Ministerstva zemědělství ČR a nepředstavují jednu osobu (stát). V této souvislosti je třeba si také uvědomit, že stát sám sobě povinnosti neukládá, to náleží Parlamentu ČR. Důvody těchto omezení lze spatřovat v tom, že „Zejména lesy ve vlastnictví státu by měly být obhospodařovány veřejně prospěšným způsobem, tedy nikoliv jen s ohledem na podnikatelský výsledek. Proto je žádoucí, aby si stát prostřednictvím právnických osob, kterým je svěřeno nakládání se státními lesy, podržel větší kontrolu nad těmito lesy a nepronajímal je za účelem hospodaření.“¹⁵⁰

Obecná omezení vlastníků lesních pozemků

Další omezení vlastnických práv k lesním pozemkům představují obecné povinnosti k zachování lesů, případně zákazy určitých činností, vztahující se vedle veřejnosti pochopitelně též na vlastníky. Jedná se o generální zákaz ohrožování nebo poškozování lesů a zákaz bez povolení užít lesní pozemky k jiným účelům, pokud zákon nestanoví jinak (ust. § 11 odst. 1 a 4 LesZ) a dále některé ze zákazů obsažených v ust. § 20 odst. 1 a 2 LesZ (zákaz znečišťovat lesa, narušovat vodní režim, pást dobytek, odhazovat hořící či doutnající předměty). V případě těchto omezení není pochybnost o jejich podřaditelnosti pod ust. čl. 11 odst. 3 Listiny a představují meze výkonu vlastnického práva. Vyplynají přímo ze zákona.

Vlastníci lesních pozemků jsou povinni strpět tzv. obecné užívání lesů, uzákoněné v ust. § 19 LesZ, garantující každému vstup do lesa, sběr lesních plodů a suché na zemi ležící

¹⁵⁰ Drobník, J., Dvořák, P.: *Lesní zákon. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2010, dostupné v systému ASPI, k ust. § 5 LesZ.

klesti pro vlastní potřebu. Vlastník, případně nájemce lesa a jeho zaměstnanci jsou oprávněni udělovat návštěvníkům lesa pokyny a ti jsou povinni se jimi řídit. Vstup do lesa může být vyloučen nebo omezen z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů nejvýše na období 3 měsíců, a to na návrh vlastníka lesa orgánem státní správy lesů, případně nařízením obce s rozšířenou působností. Veřejnost vstupuje do lesa na vlastní nebezpečí a vlastník není odpovědný za případné škody na zdraví nebo majetku osob, které do lesa vstupují, s výjimkou případů, kdy by škoda vznikla v přímé příčinné souvislosti s porušením povinností vlastníka, které při péči o les má. Vstup do vojenských lesů se řídí zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Obecné užívání lesů představuje zásah do *ius utendi* a částečně též do *ius fruendi*, která však postihují až na drobné výjimky všechny vlastníky lesů stejně, jsou umožněna ve veřejném zájmu a na základě zákona a představují tedy meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Tato omezení vyplývají přímo ze zákona.

Další povinnosti vlastníků lesních pozemků obsahuje již zmíněné ust. § 11 LesZ, které, krom obecných povinností dopadajících na každého, stanoví ve svém odst. 2 a 3 také povinnosti a práva týkající se pouze vlastníků. Odst. 2 zmíněného ustanovení přikazuje vlastníku lesa usilovat při hospodaření v lese o to, aby nepoškozoval zájmy jiných vlastníků lesů a funkce lesa byly zachovány (plněny rovnoměrně a trvale) a aby byl zachován (chráněn) genofond lesních dřevin. Současně je obecně stanoveno právo vlastníka na náhradu újmy vzniklé v důsledku omezení hospodaření v lese vůči orgánu státní správy, který o tomto omezení rozhodl. Úhrada této náhrady může být uložena orgánem státní správy osobám, v jejichž zájmu o tomto omezení orgán státní správy rozhodl. Zmíněné ustanovení § 11 odst. 2 LesZ má spíše deklaratorní povahu a v každém případě nevybočuje z mezí ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Omezením *iuris disponendi* vlastníka je povinnost dosáhnout souhlasu orgánu státní správy lesů při dělení lesních pozemků, při kterém výměra jednoho (nebo více) dílu klesne pod 1 ha. Veřejný zájem na tomto omezení spočívá v předcházení situacím, kdy by dělením vznikaly pozemky nevhodného tvaru nebo velikosti, neumožňující řádné hospodaření v lese, v kterémžto případě orgán státní správy lesů souhlas neudělí (ust. § 12 odst. 3 LesZ). Uvedené omezení se vztahuje stejně na všechny vlastníky lesních pozemků a toto omezení je podřaditelné pod ust. čl. 11. odst. 3 Listiny. Hlavním nástrojem ochrany

lesních pozemků z hlediska jejich celkové rozlohy však představují podmínky pro odnětí pozemků plnění funkcí lesa.

Povinnosti vlastníků lesních pozemků při zachování rozlohy lesního půdního fondu

Základní příkaz ve vztahu k hospodaření s pozemky určenými k plnění funkcí lesa a zachování co největší rozlohy fondu lesní půdy obsahuje ust. § 13 odst. 1 LesZ: *Veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.* Toto ustanovení nařizuje způsob užívání pozemků určených k plnění funkcí lesa, *a contrario* představuje omezení *iuris utendi* typu *facere* a jedná se o meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny.

Odnětí pozemků plnění funkcí lesa (dále jen „odnětí“) případně omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa (dále jen „omezení“) představují výjimku presumovanou ust. § 13 odst. 1 LesZ. Při odnětí je pozemek uvolněn pro jiné využití, v případě omezení nemohou být na dotčených pozemcích plněny funkce lesa v plném rozsahu. Oba dva typy výjimečného způsobu využívání lesních pozemků mohou být trvalé i dočasné (na dobu stanovenou v rozhodnutí orgánu státní správy lesů). Řízení odnětí nebo omezení vede orgán státní správy lesů na žádost osoby, které odnětí nebo omezení požaduje, místně příslušný podle polohy pozemků, o které se jedná (ust. § 16 LesZ). V rámci správního řízení orgán státní správy lesů stanoví kromě údajů o dotčených pozemcích především záměr, k jehož uskutečnění bylo povolení vydáno, dobu, na kterou se odnětí nebo omezení povoluje, a v případě dočasného odnětí i omezení schválí plán rekultivace eventuálně způsob a termín opětovného zalesnění pozemku, pokud má být vrácen plnění funkcí lesa. Rozhodnutí obsahuje také další podmínky stanovené příslušnými orgány státní správy nebo podmínky nutné v zájmu ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa, lesních porostů nebo zařízení sloužících hospodaření v lese. Odnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být podle ust. 15 odst. 2 LesZ v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Navazuje-li na rozhodnutí o odnětí nebo omezení stavební povolení nebo jiné rozhodnutí podle zvláštních předpisů, nesmí být s odlesňováním započato dříve, než toto rozhodnutí nabyde právní moci. Nerozhodne-li orgán státní správy lesů jinak, zaniká platnost rozhodnutí o omezení

nebo odnětí jednak uplynutím doby, na kterou bylo vydáno, jinak uplynutím 2 let od jeho právní moci, pokud v této lhůtě nebylo započato s využíváním pozemku k účelu uvedenému v rozhodnutí (ust. § 16 odst. 5 LesZ). Rozhodnutí o odnětí není vyžadováno pro umístění a) signálů, stabilizačních kamenů a jiných značek pro geodetické účely, stožárů nadzemních vedení, vstupních šachet podzemního vedení, pokud v jednotlivých případech nejde o plochu větší než 30 m², b) přečerpávacích stanic, vrtů a studen, stanic nadzemního nebo podzemního vedení, zařízení a stanic sloužících k monitorování životního prostředí a větrných jam, pokud v jednotlivých případech nejde o plochu větší než 55 m². Pro využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům musí být přednostně použity pozemky z hlediska plnění funkcí lesa méně významné, jejichž použití k jinému účelu bude co nejméně narušovat hospodaření v lese a plnění jeho funkcí, nebude docházet k nevhodnému dělení lesa ani nebude narušována síť cest, meliorací, bystřin a dalších zařízení sloužících k lesnímu hospodářství a dodrženy další podmínky stanovené ust. § 13 odst. 2 LesZ. Podrobně jsou upraveny povinnosti právnických a fyzických osob při stavebních, těžebních a průmyslových činnostech na lesních pozemcích (použití biologicky odbouratelných olejů a hydraulických kapalin, držet se principu co nejmenšího zásahu, odstraňovat vzniklé škody, vytvářet předpoklady pro rekultivaci a další povinnosti upravené v ust. § 13 odst.3 LesZ). Za odnětí je úspěšný žadatel povinen zaplatit poplatek stanovený v rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle přílohy LesZ. Z poplatkové povinnosti jsou osvobozeny stavby sloužící hospodaření v lese a objekty a zařízení potřebná k čištění odpadních vod a pro jímání a výrobu vody pitné. Poplatek za trvalé odnětí se platí jednorázově, za odnětí dočasné se platí poplatek každoročně. Z poplatku připadá 40 % obci, v jejímž katastrálním území došlo k odnětí, a 60 % Státnímu fondu životního prostředí. Poplatek, který je příjmem obce, může být použit jen pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa.

Omezení stanovená pro odnětí pozemků plnění funkcí lesa představují nástroj realizace omezení vlastníků obsaženého v ustanovení § 13 odst. 1 LesZ. Jedná se tedy o omezení *iuris disponendi*, které však dopadá na všechny vlastníky lesních pozemků stejně, je odůvodněno veřejným zájmem na zachování rozlohy lesního půdního fondu, vzniká na základě zákona. Jedná se tedy, stejně jako v případě odnímání pozemků ze ZPF, o meze vlastnického práva v souladu s ust. čl. 11 odst. 3 Listiny.

Omezení vlastnického práva vlastníků lesních pozemků při preventivních opatřeních

Podle ust. § 22 odst. 1 LesZ je vlastník pozemků určených k plnění funkcí lesa povinen na svém pozemku strpět provedení opatření, kterými vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení, zabezpečí své pozemky, stavby a zařízení před škodami způsobenými zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkcí lesa. Jedná se o omezení *iuris utendi* stanovící meze vlastnictví v souladu s ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Náklady nesou vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení.

Podle odstavce 2 výše uvedeného ustanovení může orgán státní správy lesů, nepostačují-li opatření podle odstavce 1, nařídit i změnu ve způsobu hospodaření v lese nebo omezení ve využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa. Současně s tím určí, kdo ponese náklady s tím spojené a kdo nahradí vlastníku lesa případnou újmu. Zde je na správním uvážení, zda omezení způsobené vlastníku dosáhlo intenzity ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, a pokud shledá, že ano, rozhodne současně o výši náhrady a osobě k ní povinné. Od náhrady za omezení je potřeba odlišovat případnou náhradu škody.

Omezení vlastníků pozemků pramenících z dokumentů plánování lesního hospodářství

Vlastník pozemků je v rámci hospodaření v lesích omezován ve výkonu svého vlastnického práva celou řadou povinností. V první řadě se jedná o povinnost vlastníka se řídit pro něj závaznými údaji v dokumentech plánování lesního hospodářství. Jedná se o: a) **Lesní hospodářské plány** (ust. § 24 LesZ) a b) **Lesní hospodářské osnovy** (ust. § 25 LesZ). V obou případech se jedná o koncepční a plánovací dokumenty, zpracovávané obvykle na dobu 10 let. Lesní hospodářský plán se pořizuje pro lesy o rozloze nad 50 ha, přičemž jeden lesní hospodářský plán může být zpracován pro lesy o výměře nejvýše 20 000 ha. Závaznými ustanoveními plánu jsou 1) maximální celková výše těžeb a 2) minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu. Vlastník lesa má právo na částečnou úhradu zvýšených nákladů na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin vůči státu. Výše podpory je stanovena vyhláškou Ministerstva zemědělství č. 80/1996 Sb., o pravidlech poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů. Náklady na pořízení lesního hospodářského

plánu hradí vlastník lesa a může být zpracován fakultativně také pro lesy o rozloze menší než 50 ha. Lesní hospodářské osnovy se zpracovávají pro lesy ve vlastnictví fyzických a právnických osob o výměře menší než 50 ha, pokud pro ně není zpracován Lesní hospodářský plán. Osnovy zpracovává orgán státní správy lesů svým nákladem a pro vlastníka se stává závazným jeho protokolárním převzetím. Obsahuje tytéž závazné údaje jako Lesní hospodářský plán, s výjimkou osnov vyhotovených pro vlastníky lesů o rozloze do 3 ha, kterým je jako závazný údaj stanovena pouze celková výše těžeb. I vlastníků lesů pod 50 ha náleží podpora podle vyhlášky č. 80/1996 Sb. Plány i osnovy mohou zpracovávat pouze osoby k tomu odborně způsobilé. Zákon stanoví podmínky obnovy a změn plánů a osnov (ust. § 27 LesZ). Povinnost vlastníků řídit se plány a osnovami je zásahem do výkonu *iuris utendi et fruendi*. Veřejný zájem je dán potřebou racionálního hospodaření s pozemky určenými k plnění funkcí lesa způsobem, který zaručí trvale udržitelný rozvoj. Jedná se o meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Podpora poskytovaná vlastníků podle ust. § 24 odst. 2 LesZ nemá funkci náhradovou, ale spíše se jedná o ekonomický motivační nástroj podporující dodržování pravidel výsadby podporujících a melioračních dřevin.

Inventarizace lesů je činností prováděnou podle ust. § 28 LesZ na základě nařízení vlády za účelem zjištění skutečného stavu lesů na území státu. Vlastníky omezuje v *iuris utendi* a to povinností typu *pati*, když jsou povinni strpět provádění potřebných úkonů spojených s inventarizací lesů a povinností typu *facere/dare* pokud se týče poskytování nezbytných údajů orgánům státní správy lesů. V obou případech se jedná o meze vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3.

Podmínky hospodaření v lesích představují pravděpodobně nejpočetnější skupinu povinností a omezení vlastníků pozemků plnících funkci lesa. Jedná se o omezení výkonu vlastnického práva typu *facere* a typu *pati*, upravené v hlavě páté LesZ. Úprava obsahuje v odůvodněných případech i ustanovení o poskytnutí náhrady za omezení vlastnických práv. Povinnosti a omezení vlastníků lze v souladu s členěním zákona rozdělit do sedmi kategorií. **1)** Povinnosti a omezení související s umělou obnovou lesa podle ust. § 29 LesZ. V jejich rámci je vlastník povinen používat k umělé obnově lesa pouze vhodný reprodukční materiál (ze stejné nebo odpovídající oblasti, nadmořské výšky apod.), vést jeho evidenci včetně průvodních listů reprodukčního materiálu a tuto uchovávat po dobu 10 let, zvláštní podmínky jsou stanoveny pro použití reprodukčního materiálu z vlastního lesa na jiném území ČR. **2)** Povinnosti vlastníka lesa zvyšovat

odolnost lesa a zlepšovat plnění funkcí lesa prostřednictvím obnovy lesních porostů stanovištně vhodnými dřevinami, které je povinen sám včas a soustavně vychovávat, dodržet maximální přípustnou velikost holé seče při úmyslné mýtní těžbě, snižovat zakmenění pod přípustnou mez, či zalesnit holinu do dvou let a další (ust. § 31 LesZ). **3)** Chránit les před působením škodlivých činitelů na les a tyto evidovat, bránit přemnožení škodlivých organismů, provádět preventivní opatření proti vzniku lesních požárů, činit bezodkladná opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) k jejich odstranění a zmírnění jejich následků, a provést opatření nařízená orgánem státní správy lesů podle ust. § 32 odst 2 LesZ, kterážto opatření mohou být nařízena i vyhláškou. Vlastníku se zakazuje jeho činností ohrožovat lesy sousedních vlastníků, či např. oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa. **4)** Vlastník je povinen dodržovat pravidla pro těžbu stanovená v ust. § 33 LesZ, v maximálním objemu stanoveném lesním hospodářským plánem či osnovou, je povinen převážně těžit nahodile tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů. Dále se např. vlastníku zakazuje provádět mýtní úmyslnou těžbu v lesních porostech mladších než 80 let. **5)** Ustanovení § 34 LesZ upravuje povinnosti vlastníka při přibližování, uskladnění a odvozu dříví, které musí být prováděny šetrně a nesmí les a ostatní pozemky nepřiměřeně poškozovat, v odůvodněných případech, v nezbytném rozsahu a v nezbytné a vhodné době je vlastník oprávněn za náhradu použít k lesní dopravě cizích pozemků. Využije-li tohoto práva vlastník sousedního lesního pozemku, pak je vlastník povinen strpět výkon tohoto práva. **6)** Vlastník je povinen podle ust. § 35 LesZ provádět meliorace a hrazení bystřin v lesích na ochranu půdy a péči o vodohospodářské poměry, pokud orgán státní správy lesů, popřípadě orgán státní správy vodního hospodářství nerozhodne o tom, že jde o opatření ve veřejném zájmu. Pokud jsou tato opatření prováděna z rozhodnutí orgánu státní správy lesů ve veřejném zájmu, hradí náklady s tím spojené stát; vlastník lesa je povinen provedení takových opatření strpět. Potřebná opatření však může orgán státní správy lesů také vlastníkově uložit, nebo je nechat provést na jeho náklad, pokud potřeba provedení těchto opatření vznikla v důsledku činnosti vlastníka lesa. Vlastník je dále povinen strpět preventivní činnost k předcházení nebezpečí lavin, vzniku svahových sesuvů a strží, povodňových vln, která jsou prováděna na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů. Vlastník je povinen strpět, aby se jeho pozemku užilo v nezbytné míře k přípravě, budování a údržbě zařízení meliorací a hrazení bystřin v

lesích a podílet se na realizaci nebo úhradě (financování) prací podle míry prospěchu, který má z jejich provedení. Dojde-li vlastník případně pachtýř pozemku majetkové újmy v důsledku omezení výnosu nebo jiného užitku z dotčeného pozemku, má nárok na náhradu majetkové újmy. 7) Zvláštní povinnosti při hospodaření mají vlastníci lesů ochranných a lesů zvláštního určení (ust. § 36 LesZ). Především jsou vlastníci těchto lesů povinni v nich hospodařit tak, aby byly zajištěny ochranné funkce těchto lesů a jsou povinni strpět omezení při hospodaření v nich. Náleží jim náhrada zvýšených nákladů, pokud jim z omezeného způsobu hospodaření vzniknou. Náhrada nenáleží v uznaných oborách a v samostatných bažantnicích. Jak bylo uvedeno v úvodu této subkapitoly, jedná se o omezení *iuris utendi et fruendi* typu *facere, omittere i pati*. Vznikají stejně všem vlastníkům lesů stejného druhu bud’:

1) Přímou ze zákona (a státní orgán ochrany lesů je oprávněn povolit úlevu či výjimku, případně má právo být předem či neprodleně informován, nebo subsidiárně rozhodnout o výši náhrady), jak je tomu například v ust. § 29 odst. 2, ust. § 31 odst. 2 a 6, ust. § 32 odst. 1, ust. § 33 odst. 1 a 4, nebo ust. § 34 odst. 4 LesZ.

2) Přímou ze zákona, který stanoví omezení a v otázce náhrady odkáže na zvláštní právní předpis, provedený orgánem státní ochrany lesů (ust. § 36 odst. 6) jak je tomu např. při hospodaření v lesích ochranných a lesích zvláštního určení, konkrétně v ust. § 36 odst. 3 a 4.

3) Rozhodnutím orgánu státní správy lesů na základě zákona individuálním správním aktem, současně s rozhodnutím o výši a osobě povinné k úhradě náhrady, např.: ust. 32 odst. 2, ust. § 32 odst. 9, ust. § 33 odst. 2, ust. § 33 odst. 3, ust. § 35 odst. 1, 2 a 3 nebo ust. § 36 odst. 1 a 5 LesZ.

4) Rozhodnutím správního orgánu normativním správním aktem – vyhláškou, může být vlastníkům lesních pozemků nařízeno provedení opatření podle ust. § 32 odst. 2, nebylo-li již nařízeno individuálním správním aktem, viz předchozí odstavec.

Všechna omezení jsou realizována na základě zákona a ve veřejném zájmu, kterým je ochrana lesů prostřednictvím používání správných technologických postupů a dodržování zásad hospodaření, vyvinutých na základě vědeckých poznatků. Jedná se o meze výkonu vlastnického práva spadající pod ust. čl. 11 odst. 3, s výslovně stanovenými výjimkami představujícími omezení podle ust. čl. 11 odst. 4, u nichž je zároveň upraven nárok na náhradu a způsob jejího určení. To se týká především

omezení vlastníků při hospodaření v lesích zvláštního určení a v lesích ochranných (ust. § 36 odst. 3 až 6). Domnívám se, že v případech, kde omezení překračují meze výkonu vlastnického práva, je otázka náhrady řešena srozumitelně buď samotným LesZ, případně na něj navazujícími podzákonnými normami Ministerstva zemědělství.¹⁵¹ Na poskytnutí náhrad podle ustanovení § 11 odst. 3 LesZ a ustanovení § 36 odst. 3 LesZ mají vlastníci právní nárok.

Vedle povinných náhrad za omezení výkonu vlastnických práv vlastníků lesních pozemků, resp. pozemků určených k plnění funkcí lesa, upravuje LesZ také řadu účelů, které jsou hodny podpory z rozpočtu ministerstva, resp. ministerstev (ust. § 46 odst. 3 LesZ) podpořit. Specifikaci těchto účelů provádí ustanovení § 46 LesZ, které rozlišuje na podporu prostřednictvím poskytnutí služeb a podporu poskytnutím finančních příspěvků vlastníků lesů. Zákon vyjmenovává 11 účelů, na jejichž realizaci mohou být poskytnuty finanční příspěvky a 6 činností, resp. služeb, které mohou být k ochraně lesů poskytnuty. Jedná se však o výčty demonstrativní. O poskytnutí služby nebo podpory rozhoduje ministerstvo nebo krajský úřad. Na poskytnutí podpory nebo služby podle ust. § 46 LesZ není právní nárok.¹⁵²

Výkon mysliveckého práva a omezení vlastníků lesa

S lesními pozemky (též se zemědělskými pozemky) je odedávna nerozlučně spjat výkon práva myslivosti. Platná právní úprava je obsažena v zákoně č. 449/2001 Sb., o myslivosti (MyslZ). Právo myslivosti vymezuje jako souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře

¹⁵¹ Vyhláška Ministerstva zemědělství č.80/1996 Sb., o pravidlech poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů.

¹⁵² Drobník, J., Dvořák, P.: *Lesní zákon. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2010. Komentář k ust. § 46: odst. 4. Dostupný v systému ASPI: *Ačkoliv lesní zákon vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, vztahují se na rozhodování o příspěvcích poskytovaných podle lesního zákona ve smyslu ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu. K tomu je ještě třeba podotknout, že ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 52/2010 podléhá rozhodnutí o přiznání či nepřiznání příspěvku na hospodaření v lesích soudnímu přezkumu, a proto musí být přezkoumatelné, tedy musí z něj být jasné patrné, zda došlo k přiznání příspěvku či nikoliv a dále z něj musí být patrné, proč tak bylo rozhodnuto. Níže je uvedena právní věta z uvedeného rozsudku:*

„Řízení před soudem; přezkum rozhodnutí územního samosprávného celku o žádosti o příspěvek Správní soud neurčuje a nepřezkoumává, jakým způsobem má kraj hospodařit se svým majetkem. Pokud však kraj poskytuje příspěvky na základě vlastních pravidel (zde: příspěvek na hospodaření v lesích), je soud oprávněn kontrolovat, zda tato pravidla jsou dodržována, případně zda nakládání s veřejnými prostředky není diskriminační či jinak porušující elementární principy platné v právním státu. Rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí příspěvku je proto rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.“

honebních pozemků (ust. § 2 písm. h) MyslZ). Omezení práv k pozemkům se tedy v případě práva myslivosti týká pouze pozemků honebních. Ty jsou definovány jako zbytková kategorie pozemků nehonebních, jejichž výčet podává ust. § 2 písm. e) MyslZ.¹⁵³ Z bezpečnostních nebo vojenských důvodů případně zájmu vlastníka může orgán státní správy myslivosti za nehonební pozemky prohlásit i jiné pozemky, a to na návrh vlastníka či z vlastního podnětu. Právo myslivosti lze vykonávat jen v uznaných honitbách, tvořených souvislými honebními pozemky o minimální výměře 50 ha, jde-li o obory, a 500 ha v ostatních případech. Honitba může být tvořena pozemky jednoho vlastníka (honitba vlastní) nebo pozemky ve vlastnictví vícero subjektů, které tvoří honební společenstvo a právo myslivosti vykonávají v honitbě společenstevní. Výkonem práva myslivosti vlastníkem či společenstvem, resp. osobami, které mají honitbu v nájmu, nedochází k omezení vlastnického práva, ale naopak k výkonu jedné jeho složky, kterou je právo myslivosti. K omezení vlastníka lesních pozemků dojde teprve v případě, kdy orgán státní správy myslivosti přičlení pozemky tohoto vlastníka, které netvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, k honitbě na sousedních pozemcích (§ 30 odst. 1 MyslZ). Pro vlastníka takto přičleněného pozemku, který se nestal členem honebního společenstva, se jedná o omezení *iuris utendi et fruendi* povinností typu *pati*, protože musí na svém pozemku strpět výkon práva myslivosti, které by jinak náleželo jemu. Jedná se především o strpění vstupu, vjezdu a umístování prvků sloužící myslivecké činnosti (krmelce, posedy, napajedla apod.). Za tato omezení zavádí ust. § 30 odst. 2 poskytnutí náhrady vlastníku pozemku, který není vlastníkem honitby nebo členem honebního družstva (a analogicky též bývalému členu honebního společenstva, který z tohoto družstva vystoupil a jehož pozemky zůstaly součástí honitby)¹⁵⁴, držitelem honitby. Ustanovení o poskytnutí náhrady svádí k domněnce, že omezení vlastníka pozemku výkonem mysliveckého práva jsou takové intenzity, že jsou bez dalšího zařaditelná do režimu ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. V této otázce se však příkláním k názoru T. Kocourka,¹⁵⁵ že se ve skutečnosti jedná o meze výkonu vlastnického práva

¹⁵³ Ust. § 2 písm. e) MyslZ: *Nehonebními pozemky (jsou) pozemky uvnitř hranice současně zastavěného území obce, jako náměstí, návsi, tržiště, ulice, nádvoří, cesty, hřiště a parky, pokud nejde o zemědělské nebo lesní pozemky mimo toto území, dále pozemky zastavěné, sady, zahrady a školky řádně ohrazené, oplocené pozemky sloužící k farmovému chovu zvířete, obvod dráhy, dálnice, silnice, letiště se zpevněnými plochami, hřbitovy a dále pozemky, které byly za nehonební prohlášeny rozhodnutím orgánu státní správy myslivosti.*

¹⁵⁴ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 6.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06-1.

¹⁵⁵ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 152.

k honebním pozemkům podřaditelné pod ust. čl. 11. odst. 3 Listiny.¹⁵⁶ Jednak proto, že výkon myslivosti není pouze hospodářsky přínosným právem, ale také zákonem regulovaným prostředkem péče o zvěř a její ochranu. Jedná se o činnost ve veřejném zájmu, která je součástí ochrany životního prostředí. Tento názor vyslovil také Ústavní soud ve shora cit. nálezu: „*Předmětem práva myslivosti je tedy zvěř, která v abstraktní rovině představuje především přírodní bohatství, které si stát vytkl za cíl chránit. Závažnost a zásadnost této ochrany je dána především skutečností, že ochrana přírodních hodnot se stala předmětem regulace přímo v Ústavě ČR, podle jejíhož čl. 7 stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství...V podmínkách ČR jsou myslivost a právo myslivosti společenskými aktivitami aprobovanými státem k ochraně a rozvoji jedné ze složek životního prostředí - zvěře. Zákon o myslivosti nepředstavuje úpravu myslivosti jako zájmové aktivity, ale ve svém základu jako cílevědomé a regulované činnosti k ochraně a rozvoji přírody.*“ V této souvislosti pokládám za důležité zmínit, že současně s omezením svých práv je vlastník přičleněním svého pozemku zbaven řady povinností, které by jako vlastník honitby nebo člen honebního družstva měl, a jejich splnění by byl povinen zajistit. Toto omezení se vztahuje na všechny vlastníky pozemků stejného druhu a kvalit. Zároveň výše náhrady má být stanovena přednostně dohodou mezi držitelem honitby a vlastníkem, a to jako náhrada ušlého zisku, který by vlastník pozemku mohl dosáhnout sám, kdyby byl členem společenstva. Spíše než náhradě za omezení vlastnického práva se náhrada poskytovaná podle ust. § 30 odst. 2 MyslZ podle mého názoru podobá pachtovnému.

Shrnutí

Ochrana lesního fondu je jedním z prvořadých veřejných zájmů především z pohledu ekologického, ale i hospodářského. Je realizována prostřednictvím stanovení obecných povinností veřejnosti ve vztahu k lesům a úpravou práv a povinností vlastníků, uživatelů a subjektů veřejné správy ve vztahu k lesům a hospodaření v nich. Tato úprava přináší vlastníkům četná omezení výkonu jejich vlastnických práv k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa, která pramení z povinností při obecném užívání lesů, jen pozemkovým vlastníkům dále při zachování rozlohy lesních pozemků a při odnětí pozemků plnění funkcí lesa, provádění preventivních opatření k zamezení škodám na majetku a zdraví pramenících z dokumentů plánování lesního hospodářství a

¹⁵⁶ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 13.12.2006 sp. zn. Pl ÚS 34/03

inventarizace lesů, a především omezení vlastníků při hospodaření v lesích. Nejpočetnější skupinu tvoří omezení jmenovaná jako poslední.

Všechna omezení jsou ústavně konformní, jedná-li se o případy zařaditelné pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, je současně upraven nárok na náhradu za takové omezení. Vedle povinných náhrad stát používá k co nejširšímu dosažení účelu ochrany a rozvoje lesů nenárokové motivační nástroje.

S problematikou úzce souvisí také výkon mysliveckého práva v lesích, který za splnění zákonných podmínek náleží v první řadě vlastníku pozemku. Teprve tehdy, pokud vlastník pozemku nechce sám toto právo vykonávat, může správní orgán svým rozhodnutím zajistit výkon tohoto práva i proti vůli vlastníka pozemku. Za omezení jeho vlastnických práv mu náleží náhrada, byť omezení jeho vlastnických práv nedosahují ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Takto se náhrada zdá být spíše obdobou pachtovného, nebo náhrady ušlého zisku.

14. Omezení pro účely ochrany přírody a krajiny

Zatímco v ostatních kapitolách této práce, s výjimkou úvodních a spíše teoretických kapitol, se jedná o omezení pozemkových vlastníků na základě, z hlediska práva životního prostředí, předpisů buď průřezových (územní plánování, zákon o vyvlastnění) nebo složkových, zabývajících se jednotlivými složkami životního prostředí, které mají spojitost s tématem práce (půda, les, voda), pak zákon o ochraně přírody a krajiny lze označit za předpis, který tyto relativně úzce specializované úseky integruje a chrání jako jeden funkční celek, kterým je krajina.¹⁵⁷ Důkazem toho je i skutečnost, že orgány ochrany přírody a krajiny se přímo podílejí na činnostech, jakými jsou například tvorba a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření, spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny, účast na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách, ovlivňování vodního hospodaření v krajině s cílem udržovat přirozené podmínky pro život vodních a mokřadních ekosystémů při zachování přirozeného charakteru a přírodě blízkého vzhledu vodních toků a ploch a mokřadů apod.

*Zákon o ochraně přírody a krajiny je komplexní právní normou upravující nejen speciální ochranu územní a druhovou, ale i obecně ochranu veškeré přírody a krajiny, rostlinstva, živočišstva a prvků neživé přírody.*¹⁵⁸

Základem právní úpravy v České republice je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPŘK) a na něj navazující (pro téma omezení vlastnických práv k pozemkům relevantní) vyhlášky MŽP č. 432/2005 Sb. a č. 335/2006 Sb., kterými se stanoví na základě ust. § 58 zákona č. 114/1992 Sb., podrobnosti o náhradě za ztížení zemědělského a lesního hospodaření, č. 60/2008 Sb., o plánech péče, označování a evidenci území chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně vyhláška MŽP č. 46/2010 Sb., o příslušnosti práv národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy. Dále se jedná o nařízení vlády, kterými se vyhlášují národní parky,

¹⁵⁷ Podle ust. § 3 odst. 1 písm. m) ZOPŘK se krajinou rozumí: *Část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.*

¹⁵⁸ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2010, str. 363.

chráněné krajinné oblasti a další podzákonné předpisy, kterými se vyhlášují ostatní zvláště chránění území, a upravuje se režim jejich ochrany.

Účelem právní úpravy je podle ust. § 1 ZOPŘK přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství¹⁵⁹ v České republice soustavu Natura 2000. Definici ochrany přírody a krajiny podává zákon ve svém ust. § 2 odst. 1, podle kterého je příroda a krajina chráněna prostřednictvím péče o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Zmíněná ochrana je zajišťována činnostmi demonstrativně vypočtenými v odstavci druhém cit. ustanovení.:

Ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména:

- a) ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny,*
- b) obecnou ochranou druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zvláštní ochranou těch druhů, které jsou vzácné či ohrožené, pozitivním ovlivňováním jejich vývoje v přírodě a zabezpečováním předpokladů pro jejich zachování, popřípadě i za použití zvláštních pěstebních a odchovných zařízení,*
- c) ochranou vybraných nalezišť nerostů, paleontologických nálezů a geomorfologických a geologických jevů i zvláštní ochranou vybraných nerostů,*
- d) ochranou dřevin rostoucích mimo les,*
- e) vytvářením sítě zvláště chráněných území a péčí o ně,*
- f) účastí na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření,*
- g) spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny,*
- h) účastí na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách,*
- i) ovlivňováním vodního hospodaření v krajině s cílem udržovat přirozené podmínky pro život vodních a mokřadních ekosystémů při zachování přirozeného charakteru a přírodě blízkého vzhledu vodních toků a ploch a mokřadů,*
- j) obnovou a vytvářením nových přírodně hodnotných ekosystémů, například při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny,*
- k) ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace.*

¹⁵⁹ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

Z hlediska tématu práce pramení nejzávažnější a také nejčtenější zásahy do vlastnického práva z povinností vlastníků pozemků při územní ochraně.

Vzhledem k objemu a komplikovanosti úpravy pokládám za užitečné nejprve rozdělit okruhy činností zasazené do organizačního schématu, v jehož rámci je ochrana přírody a krajiny uskutečňována. Toto rozdělení poslouží také jako vodítko pro utřídění jednotlivých omezení vlastnických práv k pozemku, která ze ZOPŘK vyplývají a jim bude věnována pozornost.

Podobně jako je tomu u složkových předpisů práva životního prostředí, lze problematiku nejjednodušeji rozdělit na práva a povinnosti každého ve vztahu k ochraně přírody a krajiny a práva a povinnosti osob dotčených nad rámec těchto všeobecných povinností, nejčastěji vlastníky pozemků, které předmět ochrany samy o sobě (spolu)vytvářejí (např. krajinné prvky, pozemky v chráněných oblastech), případně se na nich předměty ochrany vyskytují či vyskytnou (chráněné druhy rostlin a živočichů, paleontologické nálezy či nálezy vzácných nerostů apod.).

V nejobecnější rovině se zákon ve vztahu ke každému vyjadřuje v ust. § 58 odst. 1 ZOPŘK větě druhé: *Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.* Toto ustanovení je pozoruhodné ze dvou důvodů. Zaprvé se podle jazykového výkladu vztahuje bez dalšího na všechny tehdy, pokud užívají přírodu a krajinu v tomto ohledu je třeba je vykládat značně restriktivně: člověk je produktem a přirozenou součástí přírody, a krajina (i v rámci definice podané v ust. § 3 odst. 1 písm. m) ZOPŘK) představuje jeho přirozené životní prostředí. Sotva si lze představit kohokoli, kdo by byl schopen přírodu a krajinu (byť třeba jen městskou) neužívat. Dotyčné ustanovení je tedy nutno vykládat značně restriktivně, prakticky jen pro části přírody a krajiny v ZOPŘK výslovně zmíněné. Vysvobozením z této formulační pasti je okolnost, na kterou velmi případně upozornili I. Průchová a J. Chyba, když konstatovali: *„Toto ustanovení pokládáme za redundantní, protože zákony musí být dodržovány obecně a nelze předpokládat, že by snad omezení vyplývající z jiných zákonů neměla být dodržována, protože v nich analogické ustanovení není uvedeno.“*¹⁶⁰ Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby a pohyb na komunikacích, stezkách, pěšinách a v dalších

¹⁶⁰ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 61.

prostorech za podmínek stanovených v ust. § 63 ZOPŘK, každý může podat připomínky k návrhu zásad péče o národní parky podle ust. § 38a odst. 3, případně má právo nahlížet do ústředního seznamu zvláště chráněných území podle ust. § 42 odst. 2 ZOPŘK apod. Ostatní práva a povinnosti osob se váží k předmětům ochrany podle tohoto zákona a jsou upraveny současně s právy a povinnostmi pozemkových vlastníků, resp. uživatelů půdy. (např. v rámci činností zakázaných v národních parcích apod.) Omezením výkonu jejich vlastnických práv v jednotlivých případech ochrany je věnován následující výklad. Ochranu přírody a krajiny podle ZOPŘK lze podle charakteru a kvality chráněných prvků přírody a krajiny rozdělit na méně intenzivní ochranu obecnou (část druhá zákona) a ochranu zvláštní (část třetí až pátá), v jejímž rámci zákon poskytuje zvýšenou ochranu prvkům vzácným či výjimečným.

14.1 Omezení při obecné ochraně přírody a krajiny

Obecná ochrana přírody a krajiny je realizována pomocí následujících instrumentů:

1. Územních systémů ekologické stability (ÚSES)

Zákon ÚSES definuje jako vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Jedná se o propojenou síť biocenter a biokoridorů. Biocentrum je biotop¹⁶¹ nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému, zatímco biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.¹⁶² Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální ÚSES. Biocentra a biokoridory se vymezují v plánu ekologické stability krajiny, sloužícím jako podklad pro další plánovací činnosti. Ochrana ÚSES je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát (ust. § 4 odst. 1 ZOPŘK). Vytváření ÚSES je prioritním prvkem ochrany přírody a zákon je výslovně označuje za veřejný zájem. ÚSES mohou být zřízeny na základě dohody mezi orgánem ochrany přírody s vlastníky pozemků (ust.

¹⁶¹ Ust. § 3 odst. 1 písm. k) ZOPŘK: Biotop je soubor veškerých neživých a živých činitelů, které ve vzájemném působení vytvářejí životní prostředí určitého jedince, druhu, populace, společenstva. Biotop je takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů.

¹⁶² Ust. § 1 písm. a) a b) Vyhlášky MŽP ze dne 11.června 1992, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

§ 68 odst. 2 ZOPŘK). Obsah takové dohody není výslovně zákonem stanoven, z logiky věci však vyplývá, že bude obsahovat závazky vlastníků se určitých činností zdržet, či je naopak ve prospěch ÚSES a jeho udržení vykonávat. Za tato omezení výkonu jejich vlastnického práva jim lze poskytnout finanční příspěvek podle ust. § 69 ZOPŘK. Povinnost k poskytnutí příspěvku bude podle mého názoru pravidelnou součástí dohod (viz. § 58 odst. 2 ZOPŘK). V případě, že by tomu tak nebylo, je třeba zásah do *ius utendi* typu *pati* nebo *facere*, posoudit podle jeho intenzity. Vzhledem k tomu, že se omezení vztahují na relativně malou skupinu pozemkových vlastníků se domnívám, že se jedná o omezení vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Tomuto názoru přisvědčuje i skutečnost, že vytvoření ÚSES je pravděpodobně jediným účelem, reálně dosažitelným pomocí institutu vyvlastnění (ust. § 60 ZOPŘK). Toto ustanovení sice obsahuje zákonné zmocnění pro vyvlastnění, neobsahuje však účel vyvlastnění, když chybně odkazuje na StZ z r. 1976, který byl, pokud se jedná o vyvlastnění, nahrazen VyvlZ. Ten však vyžaduje, aby byl účel vyvlastnění stanoven zvláštním zákonem. Řešením této situace by mohlo být použití účelu stanoveného v ust. § 170, odst. 1 písm. b) StZ, který za účel vyvlastnění mimo jiné výslovně stanoví založení prvků územního systému ekologické stability. Pokud by nedošlo k dosažení dohody o převodu pozemku či poskytnutí pozemku náhradního, byl by pozemek potřebný pro ÚSES vyvlastněn a náhrada stanovena podle pravidel vyvlastňovacího řízení. Pokud to okolnosti dovolí, je vedle dohody možné pozemky potřebné pro ÚSES získat v rámci pozemkových úprav, viz výše.

2. Významných krajinných prvků (VKP)

Definici podává ust. § 3 odst. 1 písm. b) ZOPŘK, když určuje významný krajinný prvek jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotnou část krajiny utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení její stability. Jedná se ze zákona o přirozené části krajiny, typicky území pokrytá lesy, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy („*Pojem údolní nivy není jednoznačný: při geologickém chápání leží v údolních nivách převážná většina sídel v České republice. Aplikační praxe chápe tento pojem zpravidla v jeho významu botanickém: lužní lesy, pobřežní křoviny, rákosiny, prosty ostříc apod.*“),¹⁶³ Obecně jsou chráněny před poškozováním a ničením, další podrobnosti

¹⁶³ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 62.

jejich ochrany stanoví vyhláška MŽP. Podle ust. § 6 odst. 1 ZOPŘK může být za VKP prohlášena i jiná část krajiny (např. mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy aj.) a to evidenčním úkonem orgánu ochrany přírody. Tento nový VKP je pak zaregistrován zápisem do seznamu významných krajinných prvků. Omezení vlastnických práv k pozemku, na kterých se nachází VKP, spočívá podle ust. § 4 odst. 2 ZOPŘK v povinnosti vyžádat si (souhlasné) závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Mezi takové zásahy patří zejména umisťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Náhrada za omezení využití pozemků, na kterých se nachází VKP, se poskytuje podle ust. § 58 odst. 2 ZOPŘK a náleží vlastníku zemědělské půdy, lesního pozemku, nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, v případě, že mu vznikne nebo trvá újma v důsledku omezení vyplývajícího z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle tohoto zákona. Toto kritérium splňuje VKP registrované podle ust. § 6 ZOPŘK, samozřejmě za předpokladu, že se jedná o vyjmenované druhy pozemků. V případě omezení ex lege není situace jednoznačná, protože cit. ustanovení pro stejné pozemky zakotvuje nárok na náhradu újmy vzniklé omezením vyplývajícího z části třetí až páté ZOPŘK. Omezení VKP ex lege však vyplývá z ust. § 4 odst. 2 ZOPŘK, který je zařazen do části druhé zákona a náhrada za ně tedy podle ust. § 58 ZOPŘK nenáleží. To zjevně vyvolává mezi vlastníky VKP *ex lege* a *ex actu* značnou nerovnost, která není ničím odůvodněna a pravděpodobně může být odstraněna pouze legislativní úpravou ust. § 58 odst. 2 ZOPŘK. Souhlasím s názorem T. Kocourka, že rozdílný přístup k vlastníkům pozemků registrovaných za VKP a vlastníkům týchž pozemků takto zatíženým ex lege, byl zákonodárcem nezamýšlený.¹⁶⁴ Zvláštní přístup vyžaduje situace, kdy vlastníku registrovaného pozemku v režimu VKP není orgánem ochrany přírody vydáno kladné stanovisko např. v rámci územního rozhodování o umístění stavby. V takovém případě již ochrana VKP představuje zásah do *ius utendi* pozemkových vlastníků *typu omittere*, podřaditelný pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Toto ustanovení by bylo v soudním řízení o náhradu škody přímo aplikovatelné. Soudní obrana proti registraci VKP by byla snad možná dle ust. § 82 SŘS v rámci správního

¹⁶⁴ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 105.

soudnictví, ovšem úspěšná by byla pouze tehdy, pokud by dotčený vlastník unesl důkazní břemeno a prokázal nezákonnost rozhodnutí o registraci. K povinnosti opatření závazného stanoviska ke schválení lesních hospodářských plánů a osnov viz předchozí kapitola.

3. Obecné ochrany rostlin a živočichů

Podle ust. § 3 odst. 1 písm. c) až f) jsou předmětem této ochrany planě rostoucí rostliny, volně žijící živočichové, živočichové odchovaní v lidské péči v rámci uchování ohroženého druhu, a také živočichové dočasně neschopní přežití ve volné přírodě. Omezení pozemkových vlastníků vyplývá z ust. § 5 odst. 3 ZOPŘK: Fyzické a právnické osoby jsou povinny při provádění zemědělských, lesnických a stavebních prací, při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky. V případě nesplnění této povinnosti orgán ochrany přírody uloží zajištění či použití takovýchto prostředků. Jedná se o omezení *iuris utendi* pozemkových vlastníků povinností typu *facere*, které tvoří meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny.

4. Obecné ochrany ptáků

Zvláštní ochrana ptactva žijícího na území členských států EU dle ust. § 5a ZOPŘK s výjimkou ptáků lovných. Z této úpravy pozemkovým vlastníkům žádná omezení neplynou, na rozdíl od úpravy speciální, provedené v rámci systému NATURA 2000 v podobě ptačích oblastí.

5. Ochrany dřevin rostoucích mimo les

Vztahuje se podle ust. § 7 ZOPŘK na poškozování a ničení dřevin rostoucích mimo les (ust. § 3 odst. 1 písm. 1 ZOPŘK), o které jsou povinni se starat jejich vlastníci (t. vlastníci pozemků, na kterých vzešly). Omezení vlastníků pozemků spočívá jednak v povinnosti pečovat a ošetřovat tyto dřeviny (omezení *iuris utendi* typu *facere*), získat povolení k jejich kácení za podmínek stanovených ust. § 9 ZOPŘK, kdy se jedná o omezení *iuris utendi et fruendi*, ale také v další povinnost typu *facere* při výskytu nákazy dřevin epidemickými či jinými jejich vážnými chorobami, kdy vlastníkům může orgán ochrany přírody uložit provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin.

Současne může žadateli o kácení dřevin uložit přiměřenou náhradní výsadbu, nebo pokud se tak nestane a zároveň je o kácení žádáno z důvodu výstavby, může orgán ochrany přírody a krajiny uložit povinnost zaplatit za kácení odvod do rozpočtu obce. Ve všech uvedených případech se jedná se o zásah do *ius utendi et/sed fruendi* pozemkových vlastníků spočívající v plnění typu *facere/dare*, ve všech případech v mezích ust. čl. 11 odst. 3 Listiny.

6. Ochrany neživé přírody

Pro účely zákona rozdělená na ochranu jeskyň (dle ust. § 61 odst. 4 ZOPŘK nejsou součástí pozemku a nejsou předmětem vlastnictví), spolu s krasovými útvary na povrchu, např. ponory a vývěry krasových vod (pro které zákon nestanoví výjimku jako pro jeskyně a tedy součástí pozemku jsou), podléhající zvláštnímu režimu podle ust. § 10 ZOPŘK a ochranu paleontologických nálezů podle ust. § 11 ZOPŘK. V případě nalezení jeskyně, případně krasového jevu stíhá vlastníka nebo osobu oprávněnou k provádění geologických nebo hornických činností povinnost nález ohlásit orgánu ochrany přírody a těmto osobám je zakázáno ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně či krasové jevy nebo jinak měnit jejich dochovaný stav. V případě paleontologických nálezů platí pro vlastníka pozemku, na němž byl paleontologický nález učiněn, povinnost umožnit na žádost orgánu ochrany přírody osobám tímto orgánem pověřeným provedení záchranného paleontologického výzkumu a po dobu jeho konání se zdržet na místě nálezu činnosti, která by mohla vést k jeho zničení nebo poškození (ust. § 11 odst. 2 ZOPŘK). Ve všech těchto případech je vlastník pozemku (a další osoby) stížen povinnostmi ohlašovací, povinností ochrany a v případě paleontologických nálezů též povinností strpět výzkum a následný dohled nad dalšími pracemi. Jedná se tedy (s výjimkou jeskyní) o omezení vlastníka pozemku v *ius utendi*, a to povinností typu *facere, omittere et pati*. Všechna omezení splňují parametry mezí vlastnictví dle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. K pozemkům souvisejícím s jeskyněmi má ex lege předkupní právo Česká republika (ust. § 61 ZOPŘK). Jedná se o omezení *iuris disponendi* typu *facere/omittere* přinejmenším potud, že vlastník nemá možnost prodat svůj pozemek výhodněji. T. Kocourek toto omezení pokládá dokonce za protiústavní z důvodu kolize

s požadavkem právní jistoty, protože se týká i pozemků, pod nimiž jeskyně doposud nebyly objeveny.¹⁶⁵

7. Ochrany krajinného rázu

Krajinný ráz definuje ZOPŘK v ust. § 12 odst. 1 jako zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je ex lege chráněn proti zásahům spočívajícím především v umísťování a povolování staveb, ale i k dalším činnostem, které by mohly snížit jeho estetickou a přírodní hodnotu. K těmto činnostem je zapotřebí souhlasu orgánu ochrany přírody. (ust. § 12 odst. 2 ZOPŘK). Krajinný ráz, tvořený významnými a soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, může orgán ochrany přírody chránit také zřízením přírodního parku obecně závazným právním předpisem a současně stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území. To neplatí, pokud se jedná o zastavěné či v souladu s územním plánem zastavitelné území, pro které je stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody (například umísťování výškově narušujících staveb¹⁶⁶) a také, pokud dotčené území již požívá zvláštní ochrany jako zvláště chráněné území. Pozemkoví vlastníci jsou při činnostech zajišťujících ochranu krajinného rázu omezeni především ve výkonu *iuris disponendi*, a to přímo zákonem povinností typu *omittere*, nebo povinností typu *facere*, pokud se jedná o potřebu zajištění souhlasu orgánu přírody v případě žádosti o činnost podléhající souhlasu orgánu ochrany přírody mimo zastavěné nebo v souladu s územním plánem zastavitelné území. Pokud je stanovisko orgánu záporné či obsahuje výrazná omezení záměru, jedná se opět o omezení *iuris utendi* pozemku typu *facere* nebo *omittere*. Tato omezení se vztahují na všechny vlastníky pozemků mimo zastavěná nebo zastavitelná území a také území zvláště chráněná a v tomto ohledu se jedná o meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Poněkud odlišná je situace v případě přírodních parků. Zde je namístě posoudit jednotlivé případy omezení podle obsahu obecně závazného předpisu orgánu ochrany přírody a zjistit, zda se vlastníci pozemků v přírodním parku neocitli v pozici

¹⁶⁵ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 173.

¹⁶⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 28.4.2005 sp.zn.:1 As 17/2004-41: *Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině (právě takovou změnou je umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného toliko nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či nezastavěnou vůbec).*

zvláštní oběti, resp. zda v tomto územní orgán ochrany přírody nezískal větší oprávnění, než jaká by měl při stejném rozhodování mimo území přírodního parku.¹⁶⁷ Pokud by tomu tak bylo a pozemkoví vlastníci by byli omezeni na území přírodního parku více, dostali by se tím do pozice zvláštní oběti a takové omezení by se dalo podřadit pod omezení výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Absence náhradového ustanovení by musela být překonána soudní cestou.

V rámci obecné ochrany přírody a krajiny mají vedle zmíněné povolovací činnosti a přírodního parku orgány ochrany přírody ještě jednu možnost prostorové ochrany prostředí v podobě tzv. přechodně chráněných ploch (ust. § 13 ZOPŘK). Jedná se o rozhodnutí na přechodnou eventuálně pravidelně se opakující dobu, kterým se stanoví podmínky využití dotčeného území, na kterém se dočasně nebo nepředvídaně vyskytnou významné rostlinné nebo živočišné druhy, nerosty nebo paleontologická nálezy, případně existují pro dočasnou ochranu tohoto území jiné závažné důvody. V rozhodnutí se omezí takové využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany. Vlastník nebo pachtýř dotčeného pozemku má nárok na finanční náhradu za omezení *iuris utendi* typu *omittere* nikoli nepatrné újmy, které mu vznikla v souvislosti se zmíněným rozhodnutím. Tento nárok na náhradu musí uplatnit (a jeho výši zpravidla také doložit) u orgánu ochrany přírody. Neuralgickým bodem úpravy je podle I. Průchové a J. Chyby mimo jiné okolnost, že „*Orgán státní správy s ohledem na znění čl. 11 Listiny není oprávněn rozhodovat o tom, že by snad vzhledem k nepatrnosti újmy neexistoval nárok na náhradu.*“¹⁶⁸ S tímto názorem si dovoluji nesouhlasit. Výši náhrady upravuje ZOPŘK a v tomto smyslu je podle mého názoru v souladu s ust. čl. 11 Listiny, pokud zákon stanoví, že škoda nepatrná se nenahrazuje. Problém spočívá v tom, že pro účely zmiňované náhrady ZOPŘK nekonkretizuje neurčitý právní pojem *škoda nikoli nepatrná*. Celkem snadno tak mohl zákonodárce učinit např. stanovením pevné částky, případně procenta z obvykle dosahovaného výnosu z pozemku. Pokud tak ovšem neučinil, ztotožňuji se s názorem uvedených autorů, že je na místě ustanovení vykládat tak, že vlastník pozemku již tím,

¹⁶⁷ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 67.

¹⁶⁸ Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 68.

že žádost o náhradu podá, újmu za nepatrnou nepovažuje.¹⁶⁹ Pokud by mezi žadatelem a orgánem ochrany přírody došlo ohledně hranice nepatrnosti ke sporu, může být jistým vodítkem důvodová zpráva předkladatelů k ustanovení § 13 ZOPŘK: „*Pro zmírnění nepříznivých majetkových ztrát je nutno ekonomické škody vlastníkům či uživatelům uhradit. Újma nikoliv nepatrná bude nahlížena především vzhledem k objektivním krácením výnosů z dotčených pozemků v důsledku stanovených omezení. Krácení výnosů z pozemků bude zpravidla účetně prokazatelné. Hranice nepatrnosti nemůže být stanovena trvale jednorázovou částkou, nebude to však zpravidla částka menší než jedna setina výnosu z dotčeného pozemku.*“

14.2 Omezení při zvláštní ochraně přírody a krajiny

Omezení výkonu vlastnického práva k pozemku vyplývají pozemkovým vlastníkům rovněž především při zvláštní ochraně přírody a krajiny, realizované prostřednictvím níže uvedených instrumentů.

14.2.1 Zvláště chráněná území

Podle ust. § 14 ZOPŘK splňují podmínky zvlášť intenzivní ochrany území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná. Tato území lze podle kvality a intenzity důvodu nebo důvodů jejich výjimečnosti nebo jedinečnosti zařadit do jedné z níže uvedených kategorií jako území zvláště chráněná a současně s tím stanovit podmínky jejich ochrany.

a) Národní parky

Národní parky (NP) jsou podle ust. § 15 ZOPŘK území, kterým je pro jejich výjimečnost z hlediska zachovalosti přirozených ekosystémů, typického reliéfu či geologické stavby poskytován nejvyšší stupeň ochrany. Jejich výjimečnost je dána zcela jistě ve státě, ve kterém se nacházejí, pravidelně je dána i v mezinárodním měřítku. Vzhledem k tomu je logické, že činnosti a užívání území v NP je plně podřízeno zachování jejich ekologických kvalit ruku v ruce s činností vědeckou a osvětovou, umožněnou např. šetrným turistickým využitím. Národní parky a jejich ochranná pásma se vyhláší přímo ZOPŘK, který také obsahuje jejich jmenovitý výčet. Kromě níže uvedených specifických omezení platí pro pozemky na území národních parků, které

¹⁶⁹ Tamtéž.

jsou ve vlastnictví státu obecný zákaz jejich zcizování ve prospěch třetích osob, výjimku mohou představovat směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody (ust. § 23 ZOPŘK). Zákon vyjmenovává celkem 12 omezení vztahujících se na celé území NP a dalších 20 druhů omezení, vztahujících se na území národních parků mimo zastavěná nebo zastavitelná území (ust. § 16 ZOPŘK), které lze označit jako základní ochranné podmínky. Kromě toho zákon upravuje také nad rámec těchto pravidel bližší ochranné podmínky Krakonošského národního parku, Národního parku Podyjí a Národního parku Šumava. Bližší ochranné podmínky národního parku České Švýcarsko jsou stanoveny zákonem č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko. V rámci NP mohou být stanoveny tzv. klidové zóny (ust. § 17 ZOPŘK), které však omezují spíše návštěvníky než vlastníky dotčených pozemků. Území národních parků se člení na 4 zóny ochrany přírody, v pořadí od nej přísněji chráněné po režim v zastavěných územích to jsou: zóna přírodní, přírodě blízká, zóna soustředěné péče o přírodu a zóna kulturní krajiny. Režim a přípustné zásahy v jednotlivých zónách stanoví ZOPŘK v ust. § 18a), omezení činnosti v národních parcích a návštěvní řád národního parku, vyplývající ze ZOPŘK a jiných předpisů jsou uveřejněny v návštěvním řádu ve formě elektronického dokumentu na svých internetových stránkách (ust. § 19 ZOPŘK). Protože se jedná o územní ochranu, týká se většina omezení přípustného užívání pozemků, v případě soukromého užívání tedy představují omezení vlastnického práva jejich vlastníků. Při hodnocení jednotlivých omezení je zapotřebí vzít v úvahu, zda vlastník v rámci postupu projednávání záměru na vyhlášení zvláště chráněného území podal proti plánovaným omezením ve vztahu ke svému pozemku námitku (ust. § 40 odst. 2 a 3 ZOPŘK). Podle ust. § 40 odst. 5 ZOPŘK se od doby zveřejnění záměru na vyhlášení zvláště chráněného území až do jeho skutečného vyhlášení (maximálně však na dobu dvou let) každý musí zdržet všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody v území navrhovaného ke zvláštní ochraně. Navíc lze na území vyhlásit stavební uzávěru podle ust. § 97 odst. 1 StZ. Kromě námítky může vlastník pozemku požádat o výjimku dle ust. § 43 ZOPŘK. Pokud nebyly nároky vlastníka zohledněny či vypořádány při zřizování chráněného území, a nedosáhl výjimky z omezujícího zákazu, bude jeho pozice v případě soudního řešení sporu o náhradu na základě přímé aplikace ust. čl. 11 odst. 4 Listiny výrazně lepší, resp. může pomoci navrhovateli prokázat, že nejedná spekulativně. Tato omezení lze rozdělit v principu na následující 3 základní okruhy, přičemž jsou omezení, která jsou podřaditelná pod více než jeden okruh:

A) Omezení či zákaz umístování staveb, provádění jiných stavebních úprav a děl pro účely osobní, poskytování služeb a průmyslových činností

Na celém území NP tak platí zákaz umístování nebo povolování důlních děl a stanovování průzkumných území a je zde zakázána těžba nerostů. Dále je zakázáno zde vymezovat průmyslové zóny, umísťovat světelné zdroje mimo uzavřené objekty, které směřují světelný tok nad vodorovnou rovinu procházející středem světelného zdroje.

Například v případě zákazu těžby je vlastník pozemku v pozici zvláštní oběti, protože nemůže pozemek pronajmout organizaci, které by byl, nebýt ochrany, stanoven dobývací prostor, případně, je-li vlastníkem této organizace, tuto činnost na svém pozemku provozovat sám. Pokud vlastník prokáže existenci ložiska vyhrazených nerostů na svém pozemku a alespoň způsobilost pozemek k těžební činnosti pronajmout, či dokonce vlastnictví organizace způsobilé vykonávat těžební činnost, je tímto zákazem omezen v *ius fruendi* pozemku v případě pronájmu a v případě činnosti organizace v *ius utendi* typu *omittere*, jedná se o omezení podle ust. čl. 11 odst. 4. Listiny. Kompenzace poskytnutím náhradního pozemku zde bude pravděpodobně vyloučena. Jedná se zde navíc o konkurenci dvou veřejných zájmů.¹⁷⁰ V případě zákazu vymezení nových průmyslových zón je situace podobná, ovšem s tím rozdílem, že kompenzaci lze v tomto případě snáze vyřešit poskytnutím jiného pozemku mimo chráněné území. Omezení spočívající v zákazu stanovení průzkumných území a umístování světelných zdrojů chápou díky nižší intenzitě zásahu jako omezení *iuris utendi* typu *omittere* podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny.

Na území NP mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy platí zákaz umístování, staveb (kromě staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas a staveb určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu, ochrany státních hranic nebo památkové ochrany). Platí zde zákaz provádění terénních úprav a úprav přirozených koryt vodních toků. Zákaz stavební činnosti představuje omezení *iuris utendi* typu *omittere* podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny (podobně jako v případě ust. §

¹⁷⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 6. května 2009 sp.zn. 4 As 68/2008-138: I. *Koncepce zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, vychází z toho, že nerostné bohatství na území České republiky, které je tvořeno ložisky vyhrazených nerostů, je ve vlastnictví státu (§ 5 horního zákona). Zájem na řádném využívání nerostného bohatství, který je nepochybně zájmem veřejným, je zabezpečen tím, že organizace, jimž je povoleno provádění hornické činnosti, platí státu úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů (§ 32a horního zákona). Z uvedeného vyplývá, že hornická činnost organizací, třebaž prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti, je též naplněním veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství.*

97 odst. 1 StZ), stejně lze klasifikovat i zákaz terénních úprav, pokud se stavební činností souvisí. Pokud se jedná o zákaz úprav přirozených vodních koryt, domnívám se, že se jedná o omezení *iuris utendi* typu *omittere* podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Podobně jako u zákazu provádění geologických prací lze však tato omezení zhodnotit teprve se znalostí konkrétní situace.

B) Omezení zemědělského nebo lesního hospodaření

Na celém území NP platí zákaz zavádět intenzivní chovy zvěře, jako jsou obory, farmové chovy nebo bažantnice, na území NP mimo zastavěných území obcí a zastavitelných ploch je zakázáno používat umělá hnojiva, kejdu, silážní šťávy nebo pozemky vápnit a měnit jejich stávající vodní režim. Tyto zákazy představují omezení *iuris utendi et fruendi* typu *omittere* podle ust. čl. 11 odst. 4, samozřejmě pouze v případech, kdy je na pozemcích skutečně hospodařeno. Náhrada se poskytuje podle ust. § 58 ZOPŘK.

C) Omezení vztahující se na všechny návštěvníky, rezidenty a další osoby

Na celém území NP platí např. zákaz odstraňování odpadů, které mají původ mimo území národního parku, rozšiřovat nepůvodní druhy rostlin a živočichů, mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy je pak např. zakázáno používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku, používat biocidy, je zde omezen provoz motorových vozidel i jízda na kole mimo komunikace k tomu určené atd.

Tato omezení představují pro vlastníky pozemků podle mého názoru (také díky výjimkám pro ně výslovně stanoveným) omezení *iuris utendi* typu *omittere*, a tedy meze výkonu dle ust. čl. 11. odst. 3 Listiny, pokud v každém jednotlivém případě neprokáží, že omezení dosáhlo intenzity dle ust. čl. 11 odst. 4. Hodnověrné prokázání výše škody např. v případě zákazu vypouštění živočichů, provádění ohňostrojů či pyrotechniky by bylo pro vlastníky také značně komplikované. Jak bylo uvedeno, ze všech shora uvedených povinností může orgán ochrany přírody dle ust. § 43 ZOPŘK povolit výjimky v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Zvláštnímu režimu podléhá na území národních parků také výkon práva myslivosti a

práva rybářského (ust. § 21 ZOPŘK), který má především směřovat k udržení či zlepšení stavu ekosystémů národního parku a zachování a podpoře jejich přirozené ekologické funkce. Výkon obou zmíněných práv může být v určitých částech nebo i na celém území národního parku rozhodnutím orgánu ochrany přírody případně jím vydaným opatřením obecné povahy omezen nebo i zcela vyloučen. Pro vlastníka pozemku se jedná o omezení *iuris utendi et fruendi* typu *pati* podřaditelný pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Náhrada se poskytuje dle ust. § 58 in fine.

K hospodaření s lesy na území národních parků, které jsou ve vlastnictví státu, jsou příslušné správy národních parků, ostatní vlastníci lesů v národních parcích jsou povinni hospodařit v nich především tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost. Zvláště jsou upraveny podmínky lesů v zóně přírodní a přírodě blízké, zejména co do možnosti jejich umělé obnovy, těžby, a také způsobu jejich ochrany před škodlivými činiteli. Pro vlastníka pozemku se jedná o omezení *iuris utendi et fruendi* typu *pati* podřaditelné pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Náhrada se poskytuje dle ust. § 58 in fine. K nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území národních parků má ex lege předkupní právo Česká republika (ust. § 61 ZOPŘK).

b) Chráněné krajinné oblasti

Chráněné krajinné oblasti (CHKO) jsou zákonem definovány jako rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení. Jsou zřizovány nařízením vlády (ust. § 25 odst. 1 ZOPŘK). Na rozdíl od NP nepředstavují území natolik výjimečná (NP existují v ČR 4, CHKO je celkem 26). Režim jejich využití a s ním spojená omezení se v mnohém podobají režimu v NP. Územní ochrana přírody prostřednictvím stanovení CHKO je v ČR starší než územní ochrana prostřednictvím NP. (První CHKO v ČR, Český ráj, byla vyhlášena již v roce 1955, zatímco první NP - Krkonošský národní park, byl vyhlášen až o 8 let později.

Podobně jak je tomu u NP je i území CHKO členěno zpravidla na 4, nejméně však na 3 zóny odstupňované ochrany, kdy nejpřísnější režim platí v zóně první. Základní rozdělení okruhů omezení vlastnického práva k pozemkům je shodné s jejich dělením u NP (viz výše). Ochrana je odstupňována na omezení vztahující se na celé území CHKO,

podmínky ochrany území zahrnuté do první zóny a konečně na podmínky platící společně pro první a druhou zónu ochrany. S tolerancí k odlišnostem spočívajícím v detailech lze konstatovat, že režim ochrany celého území NP je prakticky totožný s režimem ochrany první a druhé zóny CHKO. Režim v nižších zónách ochrany CHKO je mírnější, především pokud se týká omezení hospodářského využití území, intenzivního chovu zvěře, jsou zde povoleny obory, farmové chovy atd. Podrobnější režim zón ochrany přírody v CHKO stanoví pro každou CHKO nařízení vlády, kterým se daná CHKO vyhláší. Podle ust. § 37 ZOPŘK nelze CHKO zabezpečit před rušivými vlivy okolí vyhlášením ochranného pásma, a to jako jediné území spadající do režimu územní ochrany podle ZOPŘK. Rovněž zde není v rámci základních podmínek ochrany dotčen výkon práva myslivosti a práva rybářského.

c) Národní přírodní rezervace (NPR)

Je zákonem definována jako menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku. Tato území se mírou intenzity jejich ochrany, z ní vyplývajících omezení pozemkových vlastníků a důvodů, které k těmto omezením vedou, značně podobají národním parkům. Hlavním rozdílem mezi NP a národní přírodní rezervací je jejich rozloha. Omezení platí podobně jako u NP pro výkon práva myslivosti a práva rybářského, které jsou možné u národních přírodních rezervací jen se souhlasem orgánu ochrany přírody, na území NPR mohou být lesy zařazené jen do kategorie lesů ochranných a zvláštního určení. Na rozdíl od NP neplatí pro NPR zónace, nevydávají návštěvní řád a nevztahuje se na ně ust. § 44 odst. 1 ZOPŘK. Podobně jako je tomu u NP, platí pro lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních rezervací ve vlastnictví státu zákaz jejich zcizení. K nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území NPR má ex lege předkupní právo Česká republika (ust. § 61 ZOPŘK).

e) Přírodní rezervace (PR)

Podle ust. § 33 ZOPŘK se jedná o menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast. Oproti NPR zde chybí prvek jedinečnosti v národním či mezinárodním měřítku. Vyhláší je orgán ochrany přírody a stanoví přitom také jejich bližší ochranné podmínky. Pozemky ve vlastnictví státu na území PR lze zcizit jen se souhlasem MŽP.

d) Národní přírodní památka (NPP)

Národní přírodní památkou může být vyhlášen přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk (ust. § 35 ZOPŘK). Současně s tím také stanoví bližší podmínky její ochrany. Obecnými způsoby ochrany jsou zákaz národní přírodní památky poškozovat a hospodářsky je využívat, pokud by tím hrozilo jejich poškození. Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních památek, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit (ust. § 35 odst. 3 ZOPŘK). K nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území NPP má ex lege předkupní právo Česká republika (ust. § 61 ZOPŘK). Ke všem shora uvedeným případům zákonného předkupního práva (včetně tohoto práva dle ust. § 101 StZ) lze shrnout, že se jedná o omezení *iuris disponendi* typu *facere/omittere* přinejmenším potud, že vlastník nemá možnost prodat svůj pozemek výhodněji, pokud se stát rozhodne svého práva využít. K tomu je navíc potřeba podotknout, že je-li takové právo sjednáváno smluvně, pak se tak děje za úplatu. Domnívám se, že předkupní právo z těchto důvodů spadá pod omezení dle ust. čl. 11 odst. 4 a měla by být za ně poskytována náhrada.

f) Přírodní památka (PP)

PP vyhláší orgán ochrany přírody a stanoví přitom také její bližší ochranné podmínky. Oproti NPP je zde opět hlavní rozdíl v míře jedinečnosti, u PP postačí význam regionální a stanoví přitom také její bližší ochranné podmínky. Je zakázáno PP měnit či poškozovat, a to i jejím běžným hospodářským využitím. Nezastavěné pozemky na území přírodních památek lze zcizit jen se souhlasem Ministerstva životního prostředí.

U všech typů zvláště chráněných území lze vyhlásit ochranné pásmo, ve kterém jsou např. stavební činnosti, způsob využití pozemků či změny jejich vodního režimu podmíněny souhlasem orgánu ochrany přírody. Podrobnosti stanoví ust. § 37 ZOPŘK. U NPR, NPP, PR a PP je ochranným pásmem území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území, pokud orgán ochrany přírody nerozhodne jinak. Vlastníci pozemků v chráněném pásmu jsou v případě nesouhlasného stanoviska orgánu ochrany

přírody v pozici zvláštní oběti, toto omezení se vztahuje na relativně malý počet vlastníků pozemků. Domnívám se proto, že míra intenzity zásahu typu *omittere* do *ius utendi* jejich pozemků, např. vedoucí k zákazu stavební činnosti na území k ní před stanovením ochranného pásma vymezeném, může snadno dosáhnout intenzity omezení dle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, možnost náhrady v případě zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb je připuštěna v ust. § 58 ZOPŘK in fine.

Podle ust. § 62 ZOPŘK jsou všichni vlastníci pozemků povinni strpět vstup na jejich pozemky orgány ochrany přírody a ve specifických případech i do budov. Za případné škody těmito orgány způsobené, odpovídá stát. Jedná se o omezení *iuris utendi* typu *pati* podle ust. čl. 11. odst. 3 Listiny. Náhrada škody vzniklé omezením vlastníků zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, případně jejich pachtýřům náleží při omezeních v rámci územní ochrany, soustavy NATURA 2000 a památných stromů či zvláště chráněných rostlin a živočichů. Náhrada náleží těmto vlastníkům také, pokud jsou omezeni rozhodnutím, závazným stanoviskem nebo souhlasem vydaným podle ust. § 58 ZOPŘK.

14.2.2 Soustava NATURA 2000

Natura 2000 je projekt ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, která má přispět k ochraně a uchování biologické rozmanitosti a rozmanitosti přírodních stanovišť na území členských států EU. Tohoto cíle má být dosaženo prostřednictvím zřizování evropsky významných lokalit, přispívajících podle ust. § 45a ZOPŘK a) k udržení nebo obnově příznivého stavu alespoň jednoho typu evropských stanovišť nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu z hlediska jejich ochrany, nebo b) k udržení biologické rozmanitosti biogeografické oblasti. Spolu s tzv. ptačími oblastmi, které jsou zvláště chráněnými územími, mají evropsky významné lokality vytvořit souvislou ekologickou soustavu chráněných území NATURA 2000. Systém byl do českého právního řádu transponován směrnicemi 92/43/EHS a 2009/147/ES.¹⁷¹ Po předchozím rozhodnutí Komise stanoví vláda nařízením, které lokality budou zařazeny do národního seznamu evropsky významných lokalit s uvedením, které typy evropských stanovišť a které evropsky významné druhy,

¹⁷¹ Stejskal, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2016, dostupný v systému ASPI. K ust. § 45a ZOPŘK.

vyžadující územní ochranu, se na lokalitě přirozeně vyskytují. Současně s tím vláda stanoví, zda bude ochrana lokalit poskytována prostřednictvím vyhlášení jedné z kategorií zvláště chráněných území, prostřednictvím smluv mezi vlastníky pozemků a orgánem ochrany přírody, anebo postačí možné ohrožující zásahy do významné lokality podrobit předběžnému souhlasu orgánu přírody.

Ve vztahu k pozemkovým vlastníkům mají význam především:

1) Předběžná ochrana evropsky významných lokalit podle ust. § 45b ZOPŘK, a to i sporných, v rámci které je především zakázáno lokalitu poškozovat. Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán ochrany přírody, pouze pokud existuje naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu. Již v této fázi se může jednat o omezení podle mého názoru velmi přísné – jednak předběžná ochrana není limitována časově, jednak pracuje s velice obecným pojmem „*poškozovat lokalitu*“ (který lze upřesnit výkladem nařízení vlády, kterým se lokalita stanoví), ale především je pro udělení výjimky zapotřebí mít naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu. Takový důvod snad představuje např. dokončení již rozestavěné liniové stavby, rozhodně se však takto nedá klasifikovat zájem vlastníka na realizaci jakékoli změny jdoucí nad rámec řádného hospodaření podle VodZ, LesZ, MyslZ apod. (a to i když by tím nebyl předmět ochrany vůbec dotčen). Formulace podmínky, při jejímž splnění je možné udělit výjimku (existence z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu) je také výrazně přísnější než v případě podmínky existence „prostého“ veřejného zájmu převažujícího nad zachováním práv vlastníka potřebné pro vyvlastnění. Domnívám se, že v tomto případě se jedná o omezení *iuris utendi* typu *omittere* spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny.

2) Omezení plynoucí z ochrany samotné a jejího typu, kterým může být uzavření smlouvy podle ust. § 39 ZOPK mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody. Touto smlouvou lze podle ust. 39 odst. 1 ZOPŘK prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle uvedeného zákona. Smlouva obsahuje vymezení ochranných podmínek a způsob péče o předmět ochrany a jistě také, i když to zákon výslovně nestanoví, náhradu za vzniklá omezení nebo refundaci plnění povinností. V tomto případě se jedná o dobrovolné omezení vlastníka pozemku. Problémem tohoto řešení může být mnohost vlastníků pozemků tvořících evropsky významnou lokalitu v případě, když všichni s uzavřením smluv nesouhlasí. Pokud není možné smlouvy uzavřít, lze evropsky významné lokality vyhlásit jako některou

z kategorií zvláště chráněných území postupem podle ZOPŘK. Omezení vlastnických práv k pozemkům pak odpovídají shora uvedenému u jednotlivých typů chráněných území s tím, že navíc mají vlastníci povinnost provést či zajistit hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle ust. § 45h a § 45i ZOPŘK. Poslední způsob ochrany představuje ust. § 45c odst. 2 ZOPŘK, které obecně stanoví podmínky ochrany evropsky významných lokalit a je k dispozici v případech, kdy je podle orgánu ochrany přírody samo o sobě dostatečné k zajištění odpovídající ochrany. Soustava NATURA 2000 je tvořena také ptačími oblastmi (srov. ust. § 45e ZOPŘK).

14.2.3 Druhová ochrana

a) ochrana památných stromů spočívá v ochraně jednotlivých stromů, jejich skupin a stromořadí v případě, že se jedná stromy mimořádného významu. Platí obecný zákaz tyto stromy poškozovat, ničit a rušit v přirozeném vývoji. Péče o ně musí být realizována se souhlasem orgánu ochrany přírody a je-li je třeba zabezpečit před škodlivými vlivy, může orgán ochrany přírody vyhlásit k jejich ochraně ochranné pásmo, ve kterém lze stanovené činnosti a zásahy provádět jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Pokud ochranné pásmo není vyhlášeno popsáním způsobem, platí zákonné ochranné pásmo o parametrech stanovených v ust. § 46 odst. 3 ZOPŘK, ve kterém není dovolena žádná pro památný strom škodlivá činnost, například výstavba, terénní úpravy, odvodňování, chemizace. Ochrana může být zrušena jen z důvodů uvedených v ust. § 56 ZOPŘK. V případě záporného stanoviska k žádosti o výjimce, se jedná o omezení *iuris utendi* typu *omittere* dle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Náhradu lze poskytnout dle ust. § 58 ZOPŘK in fine, jsou-li pro to splněny podmínky.

Památné stromy jsou evidovány a označeny malým státním znakem České republiky.

b) zvláštní ochrana rostlin a živočichů

MŽP stanoví obecně závazným právním předpisem seznam a stupeň ohrožení (kriticky ohrožený, silně ohrožený, ohrožený) chráněných druhů rostlin a živočichů. Jedná se o druhy ohrožené, vzácné, nebo vědecky či kulturně velmi významné (ust. § 48 ZOPŘK).

Předmětem zvláštní ochrany rostlin jsou samotní jedinci i jejich biotop. V případě kriticky a silně ohrožených druhů rostlin vyskytujících se na obhospodařovaných pozemcích dohodu o způsobu hospodaření, které neovlivní dosažení či udržení

příznivého stavu druhu. Podobně jako v případě sjednání smluvních výjimek v případě ptačích oblastí, tato dohoda nahrazuje výjimku jinak udělovanou orgánem ochrany přírody podle ust. § 56 ZOPŘK. Předmětem zvláštní ochrany živočichů jsou chránění jedinci, jejich přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů je v rámci běžného obhospodařování pozemků povolen pouze po projednání s orgánem ochrany přírody. To neplatí, jedná-li se o druhy silně a kriticky ohrožené (ust. § 50 odst. 3 ZOPŘK). V případě záporného stanoviska k výjimce se jedná o omezení *iuris utendi* typu *omittere* dle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Náhradu lze poskytnout dle ust. § 58 ZOPŘK in fine, jsou-li pro to splněny podmínky.

c) zvláštní ochrana nerostů se vztahuje na nerosty vzácné nebo vědecky či kulturně hodnotné, které lze vyhlásit za zvláště chráněné. Jejich seznam a bližší ochranné podmínky stanoví MŽP. Pozemkové vlastníky omezují potud, že tyto nerosty není povoleno bez souhlasu orgánu ochrany přírody na místě jejich přirozeného výskytu poškozovat či sbírat (ust. § 51 odst. 2 ZOPŘK). Pokud není souhlasu, jedná se o omezení *iuris utendi* vlastníka pozemku typu *pati*. Dle intenzity omezení může představovat meze i omezení výkonu vlastnického práva.

Všem fyzickým i právnickým osobám, tedy i pozemkovým vlastníkům mohou být orgánem ochrany přírody stanoveny podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě jim tato činnost může být zakázána, leda, že bylo již ohledně dotyčné činnosti vydáno platné pravomocné rozhodnutí (ust. § 66 ZOPŘK). Klasifikace omezení závisí na obsahu konkrétního omezení, v případě zákazu lze usuzovat na omezení dle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny.

Shrnutí

Omezení vlastníků pozemků pramenící ze ZOPŘK mají, díky značně širokému záběru samotného zákona, původ v dlouhé řadě rozličných povinností stanovených k ochraně hodnot, kterými se zákon zabývá. Není divu. Zákon upravuje ochranu veškeré přírody a krajiny, jejích částí živých i neživých a z toho důvodu je nevyhnutelně funkčně rozdělen na ochranu územní, ochranu úzce vymezených prvků území i ochranu druhovou. Kromě obecné ochrany uvedených částí přírody upravuje také jejich ochranu zvláštní. Největší koncentraci omezení pozemkových vlastníků nalezneme při výkonu zvláštní územní ochrany. Omezení jsou klasifikovatelná i jako meze výkonu vlastnického práva i jako

práva omezení, řada činností je v individuálních případech vázána na souhlas či povolení orgánu ochrany přírody, případně je umožněna jen po předchozím udělení výjimky, která může být v některých případech nahrazena dohodou. Drtivá většina omezení zasahuje do *ius utendi* a spočívá v povinnosti vlastníků se zdržet určitého způsobu výkonu jejich vlastnického práva k pozemku, lhotejno zda tento pozemek tvoří součást chráněné oblasti nebo se na něm předmět ochrany nachází. Příkladem za všechny může být zákaz intenzivního hospodaření. Výjimkou však nejsou ani omezení spočívající v uložení povinnosti typu *facere*, např. v případě ochrany dřevin rostoucích mimo les. S poskytnutím náhrady za uložení omezení zákon výslovně počítá v případě ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření a také chovu ryb a vodní drůbeže, v ostatních případech omezení náhradové ustanovení chybí, přičemž nelze ani zdaleka uzavřít, že by ztížení hospodaření představovalo nejzávažnější zásah do vlastnických práv podle ZOPŘK. V případě oblastí územní ochrany může být řada nároků na náhradu omezení pozemkových vlastníků vypořádána již v rámci zřizování chráněné oblasti. Vypořádání náhrady za omezení podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny v době, kdy je již chráněné území zřízeno bude, s výjimkou shora uvedené kompenzace za ztížení hospodaření, pravděpodobně muset být řešeno individuální postupem na návrh dotčeného vlastníka, v krajním případě soudní cestou přímou aplikací uvedeného článku Listiny. Totéž se pochopitelně týká i ostatních identifikovaných případů pravého omezení. Široce je zákonem koncipováno předkupní právo státu k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ani toto omezení není vlastníkům pozemků, zatížených předkupním právem státu, nijak kompenzováno. Ve prospěch ochrany přírody a krajiny lze vlastnické právo k pozemku také odejmout, byť účel pro vyvlastnění je v zákoně formulován velmi vágně a jediným možným řešením je použití účelů upravených stavebním zákonem. Nedostatečná úprava či alespoň vyjasnění otázky náhrad za omezení podle ZOPŘK, stejně jako špatná provázanost se zákonem o vyvlastnění přímo vybízí k budoucí legislativní úpravě, tím spíše, že v ostatním, alespoň dle mého názoru, je zákon vcelku logicky a přehledně uspořádán.

15. Omezení při ochraně vod a výkonu rybářského práva

Další z oblastí, jejíž právní úprava přináší vlastníkům pozemků řadu omezení ve výkonu jejich práv, je ochrana vod. I zde, podobně jako v předchozích kapitolách, se prolínají ekologické aspekty s aspekty technickými a samozřejmě také finančními. Voda je jednou ze základních složek životního prostředí, její kvalita je nerozlučně provázána s péčí o ostatní jeho složky a jejími případnými nedostatky může být silně ovlivněna (kyselé deště, kontaminace půdy dusičnany apod.). Dostatek sladké vody je podmínkou života na kontinentech, dostatek a kvalita pitné vody představuje pro život člověka *conditio sine qua non*. Základem platné právní úpravy je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (VodZ). Účelem zákona je chránit povrchové i podzemní vody co do jejich kvantity i kvality, chránit zdroje těchto vod a zajistit jejich hospodárné využívání tak, aby v hospodaření s vodami byl nastolen stav trvale udržitelného rozvoje. S problematikou úzce souvisí boj se suchem, z užšího ekologického pohledu má zákon za cíl chránit vodní a na nich přímo závislé ekosystémy. V rámci boje proti stále se zhoršujícím se suchem je realizována řada technických opatření, staví se nádrže v krajině, státem je podporováno jímání dešťové vody apod. Cílům ochrany vod jako složky životního prostředí je věnováno ust. § 23a VodZ. V této souvislosti nelze opomenout Koncepti ochrany před následky sucha pro území České republiky, která byla vypracována meziresortní komisí jako koncepční a strategický dokument do roku 2030.¹⁷² Právní úprava je specifická tím, že povrchové i podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Věcí v právním slova smyslu se tak vody stávají teprve ve chvíli, pokud byly z podzemních nebo povrchových vod odebrány (ust. § 3 VodZ). Zákon rozlišuje mezi obecným nakládáním s povrchovými vodami a nakládáním s povrchovými nebo podzemními vodami vázaným na povolení či souhlas vodoprávního úřadu.

Pozemkové vlastníky, stejně jako všechny ostatní, stíhají základní povinnosti v nakládání s vodami. Jsou tak jednak povinni tyto vody chránit a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle VodZ, pokud s vodou nakládají k výrobním účelům, pak je k naplnění zmíněného účelu stíhá povinnost tuto výrobu technicky zabezpečit s ohledem na nejlepší dostupné technologie a za tím účelem provádět účinné úpravy.

¹⁷² Koncepte byla přijata dne 24. července 2017 usnesením vlády č. 528.

Zvláštní povinnosti jsou stanoveny pro stavebníky při provádění staveb nebo jejich změn, kteří jsou povinni v rámci stavby zajistit přívod vody i odvádění vody odpadní, stejně jako zajistit hospodaření s vodou srážkovou. Pokud projekt stavby, případně její skutečný stav tyto podmínky nesplňuje, nelze ji (ani dodatečně) povolit (ust. § 5 VodZ).

Obecná povinnost vlastníků všech pozemků, resp. jejich omezení, vyplývá z ust. § 27 VodZ, podle něhož jsou vlastníci povinni pečovat o své pozemky takovým způsobem, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů, především poměrů odtokových a aby bylo v co největší míře zabráněno odnosu půdy erozní činností vody a zlepšovala se retenční schopnost krajiny. Jedná se omezení *iuris utendi* typu *facere*. S ohledem na skutečnost, že se tyto povinnosti vztahují na všechny pozemkové vlastníky, jedná se bezesporu o meze výkonu vlastnického práva k pozemkům podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Tyto obecné povinnosti jsou dále konkretizovány jednak pro jednotlivé druhy pozemků, především pozemky zemědělské a lesní (viz kapitoly výše) a jednak v rámci rozhodovací praxe vodoprávních úřadů. Vedle této obecné povinnosti dopadající na všechny pozemkové vlastníky, VodZ stanoví řadu dalších povinností a omezení, která se vztahují dále jen na pozemky, na nichž se nacházejí koryta vodních toků a pozemky s nimi sousedící, pozemky, na kterých se nacházejí ochranná pásma vodních zdrojů a vodní děl, pozemky přirozené akumulace vod a pozemky nacházející se v záplavových oblastech.

Velmi početnou skupinu ve vztahu k problematice tvoří pozemky, na nichž se nacházejí koryta vodních toků. VodZ zakazuje každému, tedy i vlastníku pozemku, který k tomu má z logiky věci největší příležitost, měnit směr, sklon a profil koryta vodního toku, těžit z něho užitkovatelné materiály anebo naopak do něj ukládat předměty, které by mohly ovlivnit jeho plynulost. Vlastníci jsou dále omezeni ve svém užívacím právu k pozemku povinnostmi typu *facere* a *pati*, lhotejno, zda se jedná o pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako vodní plocha (v tomto případě se za koryto považuje celý tento pozemek) nebo nikoli (v tomto případě je za koryto vodního toku pokládána ta část pozemku, která zahrnuje dno a břehy koryta až po břehovou čáru určenou pravidelnou hladinou vody)¹⁷³. Podle ust. § 50 VodZ jsou vlastníci především povinni na svém pozemku strpět přirozené koryto vodního toku a břehové porosty. Stejně jsou povinni strpět obecné nakládání s vodami ve vodním toku (§6 VodZ), umístění zařízení ke sledování stavu povrchových a podzemních vod a ekologických

¹⁷³ Ust. § 44 VodZ.

funkcí vodního toku, například plavebních znaků apod., strpět vstup na svůj pozemek pro výkon oprávnění vodoprávnímu úřadu, ČIŽP a správci vodního toku, pokud se nejedná o zastavěné území či oplocené pozemky, jsou vlastníci také povinni strpět průchod osob podél vodních toků apod. Důležitá povinnost je upravena v ust. § 50 písm. c), která vlastníkům ukládá na svém pozemku strpět vodní dílo umístěné v korytě vodního toku, které bylo vybudováno před 1. lednem 2002, tj. před účinností VodZ. Z povinností typu *facere* stíhá vlastníky pozemků, na kterých se nacházejí koryta vodních toků, především povinnost udržovat břehy koryta ve stavu umožňujícím neškodný odtok vody a pokud to nevyžaduje zvláštní odbornou způsobilost či použití speciální techniky, také povinnost odstraňovat z toku překážky a cizorodé předměty. Zjevné závady v korytě vodního toku pak jsou povinni hlásit správci vodního toku. Podobná, byť o něco mírnější omezení stíhají podle ust. § 51 VodZ také vlastníky pozemků sousedících s koryty vodních toků. Jedná se o pozemky, které se nacházejí v zóně stanovené v ust. § 49 odst. 2 VodZ, a to nejvýše v šířce 10 m od břehové čáry v případě toků, které jsou dopravně významnými vodními cestami a 8 m v ostatních případech, pokud se nejedná o drobné vodní toky, u nichž je stanovena vzdálenost 6 m od břehové čáry. Na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutných případech může vodoprávní úřad stanovit i šířku větší. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni na svých pozemcích strpět výkon oprávnění správce vodního toku (ust. § 47 VodZ), strpět na svém pozemku přirozené koryto vodního toku, po předchozím ujednání průchod osob a umístění shora uvedených zařízení pro sledování stavu vod. Je-li to zapotřebí k zajištění stability koryta vodního toku, může vlastníkům pozemků sousedících s koryty vodních toků vodoprávní úřad zakázat kácet na jejich pozemcích stromy a keře (ust. § 51 odst. 2 VodZ). V případech, kdy je součástí pozemku stavba odlišná od vodního díla, dopadají na pozemkové vlastníky také povinnosti zakotvené v ust. § 52 VodZ. Jde zejména o povinnost napomáhat toku odstraňováním ulpělých nebo zachycených předmětů na těchto stavbách a údržbu těchto staveb v takovém stavu, aby neohrožovaly plynulý odtok vody, zejména tím, že by se do koryta zřítily.

Ve všech uvedených případech se jedná o omezení vlastníků pozemků stejného druhu, vytvářející meze výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Nic na tom nemění ani okolnost, že tuto skutečnost zákon zmiňuje výslovně jen v případě povinnosti strpět umístění měřících zařízení (ust. § 50 písm. e) a znovu v ust. § 51 písm. c) VodZ) bez náhrady, resp. ust. § 51 odst. 3 VodZ přiznává vlastníkům pozemků

sousedících s koryty vodních toků nárok na náhradu škod případně vzniklých výkonem oprávnění vodoprávního úřadu. V prvním případě se jedná o zjevnou snahu zákonodárce předejít úvahám o uplatnění nároku na náhradu za omezení podobně, jak je tomu např. u zařízení zřizovaných věcným břemenem s vědomím, že této intenzity omezení umístění měřicího zařízení nedosahuje, v druhém případě se pak jedná o obecnou povinnost k náhradě škody, nikoli o náhradu za omezení.

Specifickou situaci představuje změna koryta vodního toku, ke které může dojít při povodních, resp. jejich následkem. Pokud vodní tok opustí své přirozené koryto a vznikne-li tím koryto nové, mohou osoby dotčené tímto novým stavem (zákon výslovně zmiňuje vlastníky pozemků, správce vodního toku a osoby oprávněné k nakládání s vodami) požadovat vodoprávní úřad o povolení vrátit na svůj náklad vodní tok do původního koryta, přičemž je-li povolení uděleno, lze obnovu podpořit státními prostředky podle ust. § 102 odst. 1 písm. n) VodZ. Nedojde-li k tomuto řešení, např. proto, že s ním nesouhlasí a o ně nepožádaly všechny dotčené osoby, případně to není technicky dobře možné, mají vlastníci dotčených pozemků právo na odkup těchto pozemků ze strany státu. Stejný nárok mají také v případě, že vodoprávní úřad obnovu ve veřejném zájmu nepovolil. Pokud vlastníci pozemku o změny nepožádají, nebo je jim jejich provedení povoleno, případně státem finančně podpořeno, nelze hovořit o nuceném omezení vlastnického práva, již s ohledem na skutečnost, že dotyčná situace vznikla následkem přírodních procesů a nikoli rozhodnutím státu, který by tak za ně byl odpovědný. Jisté rozpaky vzbuzuje případ, kdy není vodoprávním úřadem povolena obnova vodního koryta. Tehdy zákon přiznává osobám oprávněným k nakládání s vodami, které byly tímto rozhodnutím dotčeny, nárok na přiměřenou náhradu (ust. § 45 odst. 3 VodZ), a vlastníkům pozemků (jejichž využití bylo změnou razantně dotčeno), je přiznáno toliko právo na odkup těchto pozemků (původního a nového koryta) ze strany státu, pokud o to požádají, resp. k odkupu je nabídnou. Toto rozhodnutí vodoprávního úřadu tedy může mít významný dopad do hospodářské sféry vlastníka, nejzjevněji např. tehdy, pokud přijde o možnost využívat energetický potenciál vody. Bude-li cena, za kterou stát pozemky odkoupí, zohledňovat a kompenzovat též shora uvedenou újmu, bude takto stanovená cena odpovídat náhradě v souladu s ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Otázkou zůstává, zda bude kompenzace dostatečná i v případě, pokud stát vykoupí pozemky za cenu stanovenou nikoli za pozemky zaniklé, ale pouze za pozemky změnou koryta vzniklé (tj. na uvedeném

případě nikoli za cenu pozemku s jezem a vodní elektrárnou, ale pozemku s vodním tokem sousedícím). Ztotožňuji se s názorem T. Kocourka, který pochybuje *o souladu této normy s požadavkem přiměřenosti legislativní činnosti*, když není dán prostor řešením šetrnějším k vlastnickým právům dotčených vlastníků.¹⁷⁴

Omezení vlastnických práv k pozemku vyplývají také z požadavků na kvalitu a kvantitu vod, resp. jejích zásob prostřednictvím stanovení tzv. zranitelných oblastí a chráněných oblastí přirozené akumulace vod. Oba druhy oblastí stanoví vláda svým nařízením.^{175,176}

Smyslem stanovení zranitelných oblastí je ochrana jakosti vody omezením její kontaminace dusičnany.¹⁷⁷ Možnost stanovení zranitelných oblastí je upraveno v ust. § 33 VodZ, a to v oblastech, kde se vyskytují povrchové nebo podzemní vody využívané přednostně jako zdroje pitné vody a v oblastech výskytu povrchových vod, které jsou ohroženy nebo postiženy zhoršením jakosti v důsledku vysoké koncentrace dusičnanů pocházejících ze zemědělských zdrojů. Pro tyto oblasti jsou v tzv. akčním programu stanoveny zvláštní podmínky používání a skladování hnojiv, provádění protierozních opatření a také střídání plodin. Akční program je pravidelně přezkoumáván. Na pozemkové vlastníky se vztahuje, jen pokud jsou zároveň podnikateli v zemědělství. Omezení vyplývající z režimu ve zranitelných oblastech odpovídají povinnostem typu *facere* a *omittere* lze podřadit pod ust. čl. 11 odst. 3 Listiny jako meze výkonu vlastnického práva, postihující všechny vlastníky pozemků stejně nebo podobně ohrožených či postižených. Zranitelné oblasti se vymezují pro celé katastrální území a počítají se do stovek. Jejich seznam je obsažen v příloze cit. nařízení vlády. Hospodaření v těchto oblastech není znemožněno anebo omezeno do té míry, aby tyto podmínky zásadně znevýhodňovaly vlastníky pozemků. Chráněné oblasti přirozené akumulace vod se rovněž rozkládají na významném území České republiky a jsou zde dle ust. § 28 VodZ zakázány činnosti, které mohou způsobit změnu kvantity i kvality

¹⁷⁴ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 88.

¹⁷⁵ Zranitelné oblasti jsou stanoveny nařízením vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programem.

¹⁷⁶ Nařízení vlády č. 40/1978 Sb., o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Beskydy, Jeseníky, Jizerské hory, Krkonoše, Orlické hory, Šumava a Žďárské vrchy.

Nařízení vlády č. 10/1979 Sb., o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Brdy, Jablunkovsko, Krušné hory, Novohradské hory, Vsetínské vrchy a Žamberk-Králiky.

Nařízení vlády č. 85/1981 Sb., o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Chebská pánev a Slavkovský les, Severočeská křída, Východočeská křída, Polická pánev, Třeboňská pánev a Kvarter řeky Moravy.

¹⁷⁷ Jedná se o implementaci tzv. nitrátové směrnice (Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním způsobeném dusičnany ze zemědělských zdrojů).

vod. Především je zde zakázáno zmenšovat rozsah lesních pozemků a odvodňovat lesní a zemědělské pozemky. Pokud vlivem těchto omezení vznikne vlastníku pozemku škoda, má podle ust. § 28 odst. 4 VodZ nárok na její úhradu. Zda se jedná o náhradu za ztížení možnosti hospodářského využití, nebo o náhradu jiné škody, vzniklé v důsledku jmenovaných omezení, zákon nespecifikuje. První z uvedených možností nasvědčuje skutečnost, že zákon upravuje možnost náhrady právě na uvedená omezení a nikoli na omezení další, např. zákaz těžby rašeliny, nerostů a radioaktivních surovin, nebo ukládání radioaktivních odpadů či ukládání oxidu uhličitého do hydrogeologických struktur (ust. § 28 odst. 1 písm. d) až h) VodZ). Pokud se na pozemcích nalézají, může např. zákaz vytěžení ložisek ekonomicky využitelných surovin představovat citelný zásah do vlastnických práv vlastníků pozemků. Domnívám se, že konstrukce úpravy vede na závěry podobné s úpravou hospodářského využívání pozemků v rámci zvláště chráněných území (ust. § 58 odst. 2 ZOPŘK). To je, že v případě prvních tří omezení se s náhradou škody (újmy) počítá a je zapotřebí ji pouze prokázat, zatímco v ostatních případech je ke zvážení přímá aplikace ust. čl. 11 odst. 4 Listiny případ od případu podle intenzity omezení. Opačný názor zastává T. Kocourek, který všechna omezení klasifikuje jako vytvářející pouze meze vlastnického práva dle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, přičemž stanovení možnosti náhrady pokládá za jdoucí nad rámec požadavků ústavního pořádku.¹⁷⁸ Třetí možností, jak na věc pohlížet, spočívá v důsledném rozlišení omezení dle ust. § 28 odst. 2 písm. a) až c) VodZ, tyto vzhledem k přímě úpravě náhrady škody považovat za omezení dle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, a ostatní omezení *a contrario* označit za meze výkonu vlastnického práva dle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, jejichž náhrada je z povahy věci vyloučena.

Vlastnické právo k pozemku v souvislosti s ochranou vody spočívá rovněž ve zřizování ochranných pásem k ochraně vodních zdrojů (ust. § 30 VodZ) a na návrh jeho vlastníka také na ochranu vodního díla (ust. § 58 VodZ). Oba druhy ochranných pásem zřizuje vodoprávní úřad opatřením obecné povahy. V případě vodních zdrojů se ochranná pásma zřizují jen k ochraně zdrojů podzemních nebo povrchových vod, sloužících anebo využitelných pro zásobování pitnou vodou. Zákon stanoví pro obligatorní stanovení ochranného pásma potřebnou míru průměrného odběru na 10 tis. m³/rok, odůvodňují-li to závažné okolnosti, může vodoprávní úřad stanovit ochranné pásmo i

¹⁷⁸ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 90.

méně vydatnému zdroji. V každém případě se vždy jedná o opatření ve veřejném zájmu (ust. § 30 odst. 1 in fine), které vodoprávní úřad činí buď z vlastního podnětu, nebo na návrh osoby oprávněné k odběru vody z vodního zdroje, resp. vlastníků, či stavebníků vodních děl ke vzdouvání vody; předložení návrhu na stanovení ochranného pásma může vodoprávní úřad těmto osobám také uložit. Stanoví se ochranná pásma I. a II. stupně, kdy druhý stupeň na první navazuje, nemusí však být tvořen souvislým územím. Omezení vyplývající z obou stupňů ochranných pásem představují závažné omezení vlastnických práv k pozemku, u ochranného pásma I. stupně se jedná v první řadě o zákaz vstupu a vjezdu (s výjimkami stanovenými v ust. § 30 odst. 7 VodZ). Vodoprávní úřad stanoví pro oba stupně ochranných pásem v opatření obecné povahy zákaz dalších činností, které by mohly poškodit nebo ohrozit vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, včetně specifikace technických opatření, která jsou osoby oprávněné k odběru vody, žadatelé o toto povolení, případně vlastníci a stavebníci vodních děl sloužících ke vzdouvání vody provést. Může se jednat o prakticky jakýkoli zásah do vlastnického práva, který zpravidla znamená vyloučení vlastníka ze všech či z podstatných částí výkonu jeho vlastnického práva. Jedná se nepochybně o omezení či vyloučení *iuris utendi* typu *omittere* případně *pati* spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, za které vlastníkovu pozemku náleží náhrada. Ohledně náhrady zákon připouští uzavřít dohodu, pokud k ní nedojde, stanoví vyšší náhrady jednorázově soud. Osobami povinnými k jejímu poskytnutí jsou osoby oprávněné k odběru vody z vodního zdroje (je-li jich více, jsou povinni k náhradě poměrně podle povoleného množství odebírané vody) nebo vlastník/vlastníci vodního díla umožňujícího vzdouvání vody. Jsou to zároveň tyto osoby a dále žadatel o povolení k odběru vody, kteří nesou náklady spojené s technickými úpravami v ochranných pásmech, jejichž provedení vodoprávní úřad nařídil v opatření (ust. § 30 odst. 12 VodZ). Ochranná pásma vodních děl nezřizuje vodoprávní úřad vždy, ale pouze na návrh vlastníka vodního díla (ust. § 58 odst. 3 VodZ). Na rozdíl od ochranných pásem vodních zdrojů jejich účelem není ochrana (potenciálního) zdroje pitné vody, ale ochrana vodního díla jako takového. Zákon nestanoví obecné podmínky pro činnosti v těchto ochranných pásmech, budou tedy vždy určeny až rozhodnutím vodoprávního úřadu. Důležitým rozdílem oproti ochraně vodních zdrojů je skutečnost, že osobou mající z vodního díla užitek (např. v podobě výroby elektrické energie) je především vlastník vodního díla, byť veřejnost může mít z jeho užívání též konkrétní prospěch (např. při rekreaci). Je však nesrovnatelný se zájmem veřejnosti na ochraně pitné vody. Přesto je ochrana vodních děl též ve veřejném

zájmu, kdyby pro nic jiného, pak proto, aby nebyla svému okolí nebezpečná. Povinným k náhradě omezení je vlastník vodního díla. I v tomto případě se jedná o omezení *iuris utendi* vlastníka pozemku typu *omittere* či *pati*, spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Bez ohledu na existenci ochranného pásma jsou vlastníci pozemků sousedících s vodním dílem po předchozím projednání povinni umožnit za účelem provozu a údržby vodních děl vstup na své pozemky osobám tyto činnosti vykonávající a vznikne-li jim v souvislosti s tím škoda, mají občanskoprávní nárok na náhradu. V této souvislosti je nutno upozornit na závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06,¹⁷⁹ kterým ÚS dovodil, že nestačí pouhé předchozí projednání, ale je zapotřebí, aby strany na umožnění vstupu na pozemky dosáhly dohody. V opačném případě se podle názoru ÚS jedná o omezení vlastnického práva k pozemku spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Tato argumentace dává logiku v tom ohledu, že je obcházením smyslu zákona pouze věc projednat a dohody nedosáhnout (k dosažení týchž účinků by postačila formulace např. „*po předchozím oznámení*“ apod.) a zároveň jde o omezení v soukromém zájmu provozovatele vodního díla, byť s prvky veřejného zájmu na udržování dobrého technického stavu vodního díla.

Velmi podstatný důvod omezování vlastnických práv k pozemkům představuje ochrana před povodněmi, v současnosti stále nabývající na potřebnosti, když prakticky jen za období uplynulých dvou dekad si povodně na území ČR vyžádaly více než 100 obětí. „*Povodně jsou v České republice nejvýznamnějším přírodním extrémem, neboť jiné, rozsahem ničivější přírodní katastrofy, jako např. velká zemětřesení se zde nevyskytují a silné větry nedosahují ničivých účinků známých z jiných částí světa.*“¹⁸⁰ Za všechny je namístě uvést ničivé povodně na horní a střední Moravě a Odře z července roku 1997, které si vyžádaly 52 lidských životů a způsobily materiální škody přesahující 60 mld.

¹⁷⁹ Formulace ustanovení § 60 odst. 1 vodního zákona nezavdává žádné pochybnosti stran proporcionality jím konstruovaného omezení vlastnického práva, neboť jej vymezuje nejen účelově, ale i rozsahově a personálně.

Zákonodárce může stanovit omezení výkonu vlastnických práv a v citovaném ustanovení vodního zákona tak učinil, neboť uložil vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem povinnost umožnit vstup na své pozemky jiným osobám za stanoveným účelem. Zároveň však zakotvil, že se tak může stát jen po předchozím projednání s nimi. Tato podmínka implikuje jednání obou stran, zjevně však nemůže pro všechny případy předpokládat dosažení dohody nejen o způsobu, času, rozsahu a dalších okolnostech průchodu. Lze tedy mít za to, že v případě nedohody musí eventuální spory na základě žaloby řešit soud (pokud nepůjde o kompetenci Ministerstva zemědělství nebo vodoprávního úřadu ve smyslu ustanovení § 53 vodního zákona). Z citovaného ustanovení tak v žádném případě nevyplývá, že by vstup na cizí pozemky, a tedy do jisté míry i jejich užití, měl být strpěn bez náhrady předpokládané čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁰ Brázdil, R. a kol.: Historické a současné povodně v České republice. 1. vyd. Brno - Praha: Masarykova univerzita v Brně, Český hydrometeorologický ústav v Praze, 2005. 370 s. Historie počasí a podnebí v českých zemích, sv. 7. Anotace. Dostupné na: <http://geogr.quonia.cz/historicke-a-soucasne-povodne-v-cr>

Kč a povodně v Čechách na Vltavě a Labi v roce 2002, které stály život 19 lidí a materiální škody přesáhly 70 mld. Kč.¹⁸¹ Zákon v první řadě v ust. § 63 odst. 3 VodZ zavazuje každého povinností umožnit vstup případně vjezd na svůj pozemek či stavbu osobám provádějícím zabezpečovací a záchranné práce při zdolávání povodní. V odst. čtvrtém uvedeného ustanovení je pak zakotven nárok na náhradu škody vzniklé vlastníku pozemku či stavby v této souvislosti. Jedná se o mez výkonu *iuris utendi* pozemkových vlastníků typu *pati*, spadající pod ust. čl. 11 odst. 3, náhradou je míněna občanskoprávní povinnost k náhradě způsobené škody. K plošné ochraně před následky povodní slouží tzv. záplavová území, ve kterých se počítá v případě povodně s jejich přirozeným zaplavením vodou. Tato území stanoví na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad, který je oprávněn, podobně jako v případě návrhu na stanovení ochranného pásma vodního zdroje, také zpracování a předložení návrhu správci vodního toku uložit (ust. § 66 odst. 1 VodZ). V zastavěných územích a na zastavitelných plochách vymezí vodoprávní úřad na návrh správce vodního toku tzv. aktivní zónu záplavového území. Omezení v aktivních zónách záplavového území stanoví přímo VodZ v ust. § 67 odst. 1 a 2. S výjimkou vodních děl a opatření na ochranu před povodněmi či zlepšující odtokové poměry v území a nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, se zde nesmějí provádět stavby, je zakázáno zhoršovat odtok povrchových vod, zřizovat oplocení a další překážky odtoku vody apod. Pro záplavové území mimo aktivní zóny může omezující podmínky stanovit vodoprávní úřad opatřeními obecné povahy. Omezení užívání pozemků v aktivních zónách (zejména zákaz zřizování staveb v původně zastavitelných územích) představuje, anebo s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem může představovat, zásadní omezení vlastnického práva k pozemku. Zákon však, na rozdíl od území určených k řízeným rozlivům, nestanoví podmínky kompenzace těchto omezení. Přesto je zde situace ve srovnání s omezeními související např. s ochranou krajinného rázu přeci jen odlišná. Zákazy zde představují preventivní opatření, jejichž smyslem je, pokud možno, omezit následky povodně a tím předcházet škodám na pozemcích, které by v ideálním případě podvodní vůbec nemusely být dotčeny. Přitom ztrátám na pozemcích, přinejmenším v aktivních záplavových zónách, by tak jako tak nebylo možné předejít. Toto opatření tedy druhotně slouží i k ochraně investic samotných vlastníků pozemků v záplavových zónách a opírá se o omezení na základě reálného rizika, které stát toliko konstatuje, aniž

¹⁸¹ Tamtéž.

je, byť ve veřejném zájmu, chtěl či způsobil. Tento aspekt, spolu s chybějící úpravou náhrady, nasvědčuje naopak stanovení mezí výkonu vlastnického práva podle ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, postihující stejně všechny vlastníky pozemků v aktivních záplavových zónách. Dalším prvkem územní ochrany před povodněmi jsou území určená k řízeným rozlivům povodí. Za tato území se podle ust. § 68 odst. 1 VodZ považují pozemky nezbytné pro vzdouvání, popřípadě akumulaci povrchových vod veřejně prospěšnými stavbami na ochranu před povodněmi za předpokladu, že: 1) Vlastnické právo k nim bylo omezeno dohodou mezi státem a vlastníkem, stanovící podmínky omezení a také náhradu za ně. 2) Vlastnické právo k těmto pozemkům bylo omezeno prostřednictvím institutu vyvlastnění.¹⁸² V obou případech se nahrazuje škoda na půdě, polních plodinách, lesních porostech a stavbách v územích určených k řízeným rozlivům. Škoda se nahrazuje v penězích a za stát ji poskytuje Ministerstvo zemědělství. Dále se nahrazuje újma z ušlých dotací zemědělcům, poskytovaných na základě zákona o zemědělství, které poškozený pozbyl v souvislosti s řízeným rozlivem povodně. Neztotožňuji se s názorem T. Kocourka, že v případě území s řízeným rozlivem nedochází k omezení (ani stanovení mezí výkonu vlastnického práva k pozemku) vlastníka, ale je mu pouze nahrazována skutečná škoda způsobená povodní.¹⁸³ Tento závěr je snad použitelný pro omezení daná dohodou (byť i zde je v rozporu již s jazykovým výkladem ustanovení § 68 odst. 1 VodZ). Za území určená k řízeným rozlivům povodní se považují pozemky nezbytné pro vzdouvání, popřípadě akumulaci povrchových vod veřejně prospěšnými stavbami na ochranu před povodněmi, k nimž bylo omezeno vlastnické právo dohodou nebo postupem podle § 55a. VodZ. Za motivaci k uzavření dohody vlastníky lze v tomto případě bez pochyby považovat okolnost, že jim bude nahrazena škoda způsobená rozlivem, která by bez dohody nahrazena nebyla. Pokud se týká omezení práv k pozemkům prostřednictvím vyvlastnění, musí být dodrženy podmínky stanovené v ust. čl. 11 odst. 4 Listiny a ve VyvlZ, mezi jinými též obligatorní poskytnutí náhrady za omezení (srov. ust. § 10 VyvlZ). Domnívám se, že

¹⁸² Možnost vyvlastnění je upravena také v ust. § 11 odst. 4 VodZ: *Je-li povolené nakládání s vodami nezbytně třeba ve veřejném zájmu a oprávněný své povolení nevyužívá zcela nebo zčásti, může mu vodoprávní úřad uložit povinnost umožnit využití jeho vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami jinou, vodoprávním úřadem určenou fyzickou nebo právnickou osobou, na dobu nezbytně nutnou nebo do doby rozhodnutí o jeho vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, a to za přiměřenou náhradu.* Použitelnost tohoto ustanovení v praxi je však podle mého názoru sporná, přinejmenším proto, že VodZ sice stanoví možnost vyvlastnění, ale nestanoví účel, pro který by bylo možné vyvlastnit.

¹⁸³ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 96.

bylo-li vlastnické právo omezeno za použití institutu vyvlastnění, pak se zákonitě jedná o pravé omezení, v daném případě *iuris utendi* typu *omittere/facere*, spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny. Otázkou zůstává, zda vůbec takové vyvlastnění zákon umožňuje, když ust. § 55 VodZ stanoví, že odejmout nebo omezit lze práva k pozemkům či stavbám pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi. Odpověď je patrně zapotřebí hledat v ust. § 170 odst. 1 písm. b) StZ, který stanoví jako zvláštní účel vyvlastnění uskutečnění veřejně prospěšného opatření, spočívajícího ve snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami a zvyšování retenčních schopností území. Veřejně prospěšným opatřením je podle ust. § 2 odst. 1 písm. m) StZ opatření nestavební povahy, mj. sloužící ke snižování ohrožení území, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci. U dohod uzavřených mezi státem a vlastníky tato podmínka uvedena není. Pro účely VodZ lze podle ust. § 170 StZ vyvlastnit nebo vlastnická práva omezit jedná-li se také o potřebu zřízení veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury v podobě vodních cest, vodovodů, vodojemů, kanalizací, čistíren odpadních vod, staveb ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, včetně plochy nezbytné k zajištění jejich výstavby a řádného užívání pro stanovený účel.

V souvislosti s omezováním vlastnického práva k pozemkům je zapotřebí také zmínit problematiku provádění nápravných opatření podle ust. § 42 VodZ. Tato opatření může nařídit vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí původci závadného stavu vzniklého porušením povinností k ochraně povrchových nebo podzemních vod. Je-li původcem závadného stavu vlastník pozemku, má jakékoli jeho omezení při jeho odstraňování reparační charakter po předchozím porušení právních předpisů a uvažovat o nuceném omezení, natož jeho náhradě, není namístě. Nápravnými opatřeními je vlastník pozemku omezen v situaci předpokládané v ust. § 42 odst. 6 VodZ, tj. tehdy, pokud na jeho pozemku vážne závadný stav, či je jeho pozemku k odstranění tohoto závadného stavu potřeba použít, při čemž sám tento stav nezpůsobil. V tomto případě je vlastník povinen strpět na svém pozemku provedení opatření k nápravě a za tím účelem umožnit vstup a vjezd na své pozemky a strpět omezení jejich obvyklého užívání. Osoby provádějící opatření k nápravě jsou povinny co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených pozemků, provedení opatření jim předem oznámit a po dokončení prací jsou pozemky či stavby povinny uvést do původního stavu. Jedná se o omezení *iuris utendi* typu *pati*, spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny, protože postihuje jen konkrétně

vymezené vlastníky, kteří jsou nadto ve svých právech omezováni ve prospěch původce závadného stavu, byť jeho odstranění zcela jistě představuje zájem veřejný. Osobou povinnou k náhradě omezení i vzniklé újmy je její původce. Výjimky stanoví ust. § 42 odst. 4 VodZ. Tato omezení jsou na základě zákona ukládání správním rozhodnutím.

Podobně jako je s lesy spojen výkon práva myslivosti, je s povrchovými vodami spojen výkon práva rybářského. Právní úprava je obsažena v zákoně č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (dále jen RybZ). Vlastníka pozemku stíhají v souvislosti s výkonem rybářského práva v principu jen dvě omezení. První spočívá v povinnosti vlastníka pobřežního pozemku¹⁸⁴ strpět vstup na svůj pozemek ze strany uživatele rybářského revíru, rybářského hospodáře, držitele povolenky k lovu a rybářské stráž, s výjimkou případů, kdy je na tyto pozemky zakázán vstup z důvodu obecného zájmu (ochranná pásma apod.). Dotyčné osoby jsou povinny nahradit škodu, kterou přitom způsobí (ust. § 11 odst. 8 RybZ). Další omezení pozemkovým vlastníkům a uživatelům vyplývá hned z následujícího ustanovení, podle kterého jsou povinni strpět označení rybářského revíru, případně chráněné rybí oblasti. V obou případech se podle mého názoru jedná o stanovení mezí výkonu vlastnického práva, spočívající v omezení *iuris utendi* typu *pati*, spadající pod ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Toto omezení dopadá na vlastníky pozemků stejného druhu (s výjimkami např. u zvláště chráněných oblastí, kde může být výkon rybářského práva omezen či zakázán). Omezení vyplývá přímo ze zákona.

Shrnutí

Ochrana vod je další z oblastí, při které hraje způsob užívání pozemků zásadní roli, což s sebou v řadě případů přináší také potřebu vlastnické právo k pozemkům omezit, v krajním případě také odejmout. Předmětem ochrany jsou vody povrchové i podzemní, důležitým cílem úpravy je rovněž ochrana území před následky sucha a před povodněmi. Chráněna je kvantita i kvalita vody. Patrně nejširší skupinou vlastníků dotčených omezeními pro ochranu vod jsou vlastníci pozemků nacházejících se ve zranitelných oblastech a chráněných oblastí přirozené akumulace vod a vlastníci pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, jejichž vlastnická práva jsou však omezena pouze v rozsahu mezí jejich výkonu. S velmi intenzivními omezeními jsou

¹⁸⁴ Legální definici pobřežního pozemku podává ust. § 2 písm. i) RybZ: Pobřežním pozemkem (se rozumí) pozemek tvořící břeh koryta vodního toku nebo pozemek sousedící s tímto korytem nebo břehem, jakož i pozemek tvořící břeh uzavřené vody nebo pozemek s ním sousedící.

naopak spojeny pozemky v ochranných pásmech zdrojů podzemních nebo povrchových vod, které slouží nebo jsou využitelné pro zásobování pitnou vodou. Tato omezení naopak téměř vždy představují pravá omezení, spadající pod ust. čl. 11 odst. 4 Listiny a vlastníkům pozemků za ně náleží náhrada. Poněkud nepřehledná z hlediska nároku na náhradu za omezení práv k pozemku je úprava omezení v záplavových územích, zejména v jejich aktivních zónách. Totéž, byť v o něco menší míře, bohužel platí také pro omezení vlastníků pozemků v zónách řízeného rozlivu povodí, byť zákon pro tyto případy náhradové ustanovení obsahuje. Pro účely ochrany vod lze rovněž vlastnická práva vyvlastnit. Podobně jak tomu bylo v případě ZOPŘK lze úpravě vytknout nedostatečné vyjasnění otázek náhrady za omezení pozemkových vlastníků a také ne úplně srozumitelnou provázanost se zákonem o vyvlastnění, když účel pro vyvlastnění je opět zapotřebí hledat ve stavebním zákoně. Odstranění těchto nedostatků by mělo být předmětem budoucích legislativních úprav.

16. Závěr

Veřejnoprávní omezení vlastnického práva k pozemku v ČR, tak jak vyplývá z platné právní úpravy, tvoří rozsáhlou materii, mnohdy vycházející ze značně nesourodých pramenů. Jejich jednotícím znakem je skutečnost, že tyto prameny tvoří součást práva veřejného, čemuž odpovídá v nich použitá metoda právní regulace i zásady, kterými je úprava ovládána. Jedná se o nerovné postavení orgánu veřejné moci a adresátů, resp. recipientů právní úpravy, typicky s malými nebo žádnými možnostmi účastníků při úpravě jejich vzájemných vztahů odchylně od zákona a přítomnost zásady, že státní moc lze uplatňovat jen na základě zákona a v jeho mezích, přičemž nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Další jednotící prvek problematiky představuje střet dvou nebo více vzájemně si konkurujících základních práv či svobod. Prvkem přítomným vždy je ústavně zaručená ochrana vlastnictví pozemku, proti které pak stojí potřeba uskutečnění činností či opatření ve veřejném zájmu. Tento zájem se liší podle předmětu právní úpravy, ze které vyplývá potřeba jeho uskutečnění, a rozdílná je také intenzita zásahu do práv vlastníka, potřebná k uskutečnění předmětného cíle. Může se tak jednat o omezení do vlastnického práva zasahující jen velmi málo, případně postihující všechny vlastníky pozemků stejného druhu, kterých je značné množství. Tehdy hovoříme o mezích vlastnického práva, jak je předpokládá ust. čl. 11 odst. 3 Listiny. Na zcela opačném konci spektra stojí úplné odnětí vlastnického práva k pozemku, představující krajní možnost omezení vlastnického práva dovoleného Listinou v ust. čl. 11 odst. 4. Vyvlastnění je zásadně možné jen v individuálních případech. V těchto mantinelech se pak pohybují všechna omezení vlastnických práv k pozemkům. Důvody, proč se tato omezení vztahují právě k pozemkům více než k ostatním věcem, spočívají v jedinečnosti pozemků jako předmětu vlastnického práva. Jedná se především o nepřemístitelnost pozemků. Mají-li být v území realizovány veřejně prospěšné činnosti a dosaženo veřejně prospěšných cílů, není ve většině případů ani prakticky možné se pozemků nedotknout. Při jakémkoli omezení musí být vždy splněny ústavní podmínky.

V práci byla analyzována omezení vlastníků, případně uživatelů pozemků, která mají svůj původ v 9 předpisech veřejného práva, týkajících se ochrany životního prostředí. Zatímco v předpisech z hlediska práva životního prostředí průřezových, tj. v zákoně o katastru nemovitostí a stavebním zákoně v rámci územního plánování a rozhodování

v území, se účely omezení pozemkových vlastníků vyskytují v řádu jednotek, v předpisech složkových, tj. v daném případě zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, lesním a mysliveckém zákoně, zákoně na ochranu přírody a krajiny a v zákoně vodním a rybářském, jsou stanoveny desítky účelů, pro které je přípustné vlastnická práva k pozemkům omezit. Jejich ucelený výčet však nebude možné nikdy podat. Omezení obsažená v zákoně často jsou či mohou být dále konkretizována rozhodovací činností správních orgánů, a to případ od případu, např. v rámci stanovování podmínek pro vydání povolení či vyhovění žádosti o výjimku ze zákazu určité činnosti apod.

Zákon o vyvlastnění je obecným vyvlastňovacím předpisem, který však upravuje především otázky procesní, aniž sám obsahuje jakýkoli účel pro omezení či odnětí vlastnického práva k pozemku. Aby omezení nebo odnětí vlastnického práva mohlo proběhnout, je zapotřebí, aby účel vyvlastnění byl stanoven ve zvláštním zákoně. Speciálním případem vyvlastnění může být uskutečnění schváleného návrhu pozemkových úprav pro vlastníky, kteří pro tento návrh nehlasovali.

Pramenem práva obsahujícím omezení musí být vždy zákon. Ten omezení stanoví buď přímo, nebo k jejich stanovení či konkretizaci zmocní centrální státní orgány, případně jiné orgány veřejné správy. Omezení tak na své recipienty dopadají buď přímo ze zákona nebo z předpisu nižší právní síly, například nařízení vlády, vyhlášky ministerstva či nařízení kraje apod. Relativně novou formu právního aktu používaného pro omezení vlastnického práva k pozemku představují opatření obecné povahy, které jsou správními akty, avšak svojí povahou stojí mezi akty normativními a akty individuálními. Typickou formou, kterou lze práva k pozemku omezit je správní rozhodnutí, stále větší prostor dostávají omezení uskutečněná na základě dohod mezi orgánem státní správy a jejími adresáty, které mají formu administrativních smluv.

Příčinou omezení v řešené problematice je potřeba ochrany jednotlivých složek životního prostředí, v daném případě těch, které mají spojitost s půdou, i ochrana přírody krajiny jako celku. Za jednotící znak všech forem omezení lze označit podmínku jejich souladu s požadavky stanovenými ústavními předpisy, rozdíly pak spočívají především v možnosti obrany proti těmto omezením, které se u každé formy liší. Jiné možnosti obrany má vlastník proti omezení vyplývajícím ze zákona či jiného normativního právního aktu, ze správního rozhodnutí či z hybridního opatření obecné povahy.

Posouzení ústavní konformity, resp. vztahu omezení k ústavou zaručeným základním právům a svobodám jednotlivých omezení bylo provedeno v případě každého rozebíraného omezení zvlášť, zejména s cílem podřadit zkoumané omezení buď pod režim čl. 11 odst. 3 Listiny nebo režim čl. 11 odst. 4 Listiny a tedy stanovit, zda za omezení náleží či nenáleží vlastníku pozemku náhrada.

Právě nepřehledná problematika náhrad, mnohdy řešená jmenovitě jen pro velmi úzký segment omezených pozemkových vlastníků, představuje největší slabinu většiny zkoumaných předpisů. Situaci nelze hodnotit tak, že pokud náhrada za omezení výkonu vlastnického práva výslovně stanovena není, spadá toto omezení automaticky pod režim čl. 11 odst. 3 Listiny, tvoří mez výkonu vlastnického práva, a náhrada za něj tedy být poskytnuta nemusí. Naopak, náhradová ustanovení se často týkají náhrady za omezení relativně malé intenzity, např. omezení hospodářského využívání zemědělských a lesních pozemků v chráněných územích, kde plní vedle funkce náhradové také významnou, ne-li převažující funkci motivační a snaží se tak vlastníky přimět k tomu, aby i přes omezení vůbec na pozemcích hospodařili, což je z hlediska ochrany přírody a krajiny žádoucí. Náhrada za omezení dosahující intenzity podle ust. čl. 11 odst. 4 Listiny je naopak výslovně řešena málokdy, jako příklad pozitivní deviace lze uvést náhradu za změnu druhu pozemku doposud zastavitelného na nezastavitelný, upravenou stavební zákonem, případně povinnost poskytnutí náhrady při zřízení ochranného pásma vodního díla.

Častou chybou je také nesprávné zaměňování náhrady za omezení vlastnického práva k pozemku s občanskoprávní povinností k náhradě škody. Tato ustanovení jsou navíc ve zkoumaných zákonech nadbytečná, protože nárok na náhradu škody vyplývá z občanského zákoníku bez ohledu na to, zda to jakýkoli předpis veřejného práva znovu opakuje či nikoli.

Na druhé straně lze jistě připustit, že nejasnosti spojené s klasifikací omezení a tedy určení, zda má nebo nemá být náhrada poskytnuta, nezpůsobují výkladové potíže jen vlastníkům, ale také správním a soudním orgánům, které o poskytnutí náhrady rozhodují. Existence těchto nejasností uvolňuje cestu také spekulativním, účelovým žádostem o náhradu za omezení v provádění činností, které žadatel před vznikem omezení vůbec provádět nezamýšlel a nebyl k tomu ani nikterak věcně či odborně disponován.

Podíváme-li se na celou zkoumanou problematiku a její propojení s předpisy práva soukromého z jistého odstupu, nelze než konstatovat, že teze o tom, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného, zakotvená v ust. § 1 odst. 1 NOZ, je více než problematická, ne-li přímo zavádějící. Celá předkládaná práce se totiž věnuje střetu vlastnického práva, které je typicky soukromoprávním institutem, s prosazením veřejného zájmu prostřednictvím omezení vlastnictví, které je naopak upraveno předpisy práva veřejného. Bylo by zjevnou nepravdou a popřením existence celé zkoumané problematiky, kdybychom jen na okamžik připustili, že vlastnické právo k pozemkům lze vykonávat nezávisle na veřejném právu, když i pouhé prosté užívání pozemků je např. limitováno druhem pozemku evidovaným v katastru nemovitostí a zatíženo řadou povinností vyplývajících bez dalšího z předpisů veřejného práva.

Nedostatečně nebo dokonce zmatečně je většinou ve zkoumaných předpisech upravena také jejich provázanost se zákonem o vyvlastnění, protože neobsahují konkrétní účely, pro které by mohlo být provedeno vyvlastnění. Jediným východiskem je tak použití účelů vyvlastnění stanovených ve stavebním zákoně, což situaci zbytečně komplikuje a ztěžuje praktické využití tohoto institutu pro účely ochrany složek životního prostředí i přírody a krajiny jako celku.

Při vědomí zmíněných nedostatků právní úpravy problematiky v dotčených předpisech se domnívám, že situaci by de lege ferenda prospělo důsledné oddělení ustanovení upravujících nárok na náhradu za omezení vlastnického práva od ustanovení upravujících civilní nárok na náhradu škody, kterážto ustanovení by mohla být pro zpřehlednění vypuštěna, případně pouze zopakována např. v úvodních ustanoveních, a dále odstranění nejasného vztahu předmětných zákonů k zákonu o vyvlastnění, resp. stavebnímu zákonu výslovným uvedením účelů pro vyvlastnění v těchto zákonech. V práci je poukázáno na některá nedopatření zákonodárce, např. v případě odlišných podmínek pro poskytnutí náhrady v případě omezení vlastníka pozemku vyhlášením významného krajinného prvku ze zákona a pro tatáž omezení vzniklá registrací významného krajinného prvku. Ta je namístě legislativní úpravou do budoucna odstranit.

Shrnutí

Tématem práce jsou veřejnoprávní omezení vlastnického práva k pozemku, vyplývající z platné právní úpravy v České republice. Práce podává výklad základních pojmů spojených s tématem, označuje prameny právní úpravy a připomíná ústavní podmínky, při jejichž splnění je omezení vlastnického práva k pozemku přípustné.

Veřejnoprávní omezení jsou až na výjimky nedobrovolná. Jejich uplatnění musí být ospravedlněno skutečně existujícím obecným či veřejným zájmem, jehož prosazení přinese prospěch celé společnosti, přičemž tento prospěch bude představovat vyšší hodnotu než zachování dosavadního rozsahu práv vlastníka. Podle míry intenzity rozlišuje právo i doktrína omezení vnitřní, vlastnickému právu imanentní, a omezení vnější, pravá. Vnitřní omezení jsou méně intenzivní, případně postihují všechny vlastníky pozemků stejně. Tato omezení představují meze výkonu vlastnického práva k pozemkům. Intenzivnější omezení, která výkon vlastnických práv k pozemku znatelně ztěžují, případně postihují pouze úzce vymezené skupiny vlastníků, kteří se tak dostávají do pozice zvláštní oběti, jsou označována jako omezení pravá. K výkonu vlastnického práva v mezích zákona je každý pozemkový vlastník povinen bez dalšího. Je-li ve výkonu svého vlastnického práva k pozemku omezen právním omezením, má nárok být za toto omezení odškodněn.

Vzhledem ke značnému množství veřejnoprávních předpisů, ze kterých omezení vlastnických práv k pozemku vyplývají, a k okolnosti, že práce vznikla v rámci katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, dostaly v rámci této práce přednost předpisy, které slouží ochraně životního prostředí.

Byla provedena analýza omezení vyplývajících z 9 zákonů, s důrazem na jejich klasifikaci z hlediska intenzity zásahu do vlastnických práv k pozemkům a určení, zda se jedná o meze či pravá omezení vlastnického práva. V případě zjištění právních omezení byla věnována pozornost zejména úpravě poskytnutí náhrady vlastníkům a také možnostem jejich právní obrany proti těmto omezením. Hodnocená omezení v drtivé většině splňují ústavní předpoklady. Jednotlivým zákonům lze vytknout nedostatečné odlišení náhradových ustanovení od ustanovení pouze upozorňujících, navíc nadbytečně a nesystematicky, na existenci občanskoprávní povinnosti škůdce k náhradě škody. Problém mohou představovat také chybějící nebo legislativně špatně provedená propojení těchto zákonů se zákonem o vyvlastnění. Z hlediska námětů de lege ferenda je

kromě odstranění uvedených nedostatků zapotřebí zmínit také potřebu odstranit některá zjevná nedopatření zákonodárce, na které je v práci upozorněno.

Summary

Land ownership right restrictions resulting from an applicable public law legislation of the Czech Republic, form the subject matter of this dissertation. In the dissertation, the principal institutions of the subject matter are explained, the sources of law are presented and the constitutional requirements, which must be met for land ownership right restriction application, are repeated.

The restrictions set by public law are forced with only minor exceptions. Their application must be justified by real presence of common or public interest, the enforcement of which results in benefits for the whole society. These benefits must be of a higher value than keeping the existing extent of ownership rights. Based on the intensity, the legislation and the doctrine differentiate between immanent and real restrictions. The immanent restrictions are of less intensity or they affect equally all land owners eventually. These restrictions represent the limits of land ownership rights. More intensive restrictions, which make the execution of land ownership rights difficult in significant manner, or are imposed on close, special groups of land owners only, as result of what those land owners fall into special victim position, are labeled as real restrictions. Free from any additional conditions all land owners are obliged to perform their rights within the legal limits. In case the land owner is affected by the real restriction, he has the right to be compensated for such restriction.

With respect to high number of public law legislation containing land ownership right restrictions, together with the fact, that this dissertation was written under supervision of the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, the environmental legislation was preferred.

The analysis of restrictions having origin in 9 acts was made. The emphasis was put to the classification of restrictions with respect to the intensity of their intervention to the land ownership rights, as well as to the determination of each restriction to represent limit or real restriction respectively. In case real restrictions were found, the attention was paid to the legal regulation of compensation for such restrictions and to the possible ways of legal defense against them. The most of restrictions were found constitutionally

conformal. Insufficient differentiation between regulation on compensation for restrictions and regulation on civil law liability for damage with only reminding function (which is in these acts of public law redundant and unsystematic) should be assessed as a lapse. Wrong or missing legislative links to the expropriation act can also cause problems. *De lege ferenda* drafts or suggestions should not only lead to the remedy of aforesaid shortages, but it is necessary to mention the need of rectification of some obvious inadvertencies caused by the lapse in the legislative process, also mentioned in the dissertation, as well.

Seznam použité literatury

Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2010

Drobník, J., Dvořák, P.: *Lesní zákon*. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2010, dostupné v systému ASPI.

Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*, 3. vydání, Praha: Eva Rozkotová, 2010

Franková, M. a kol.: *Úvod do pozemkového práva*, 1. vydání, Beroun: Eva Rozkotová, 2014

Hanák, J.: *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita Právnická fakulta, 2015

Hayek, F. A.: *Právo, zákonodárství a svoboda*, 2 díl. Praha: Fata morgána sociální spravedlnosti. Academia, 1991.

Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck 2006

Hurdík, J. a kol.: *Občanské právo hmotné*, Obecná část, Absolutní majetková práva, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2014

Jančárová, I. a kol.: *Právo životního prostředí*: Obecná část, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016

Jančárová, I. a kol.: *Právo životního prostředí*: Zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015

Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M.: *Římské právo*, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 1995

Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str.961

Klíma, K.: *Ústavní právo*, 1. vydání, Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2002

Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 1995

Knappová, M., Švestka, J. a kol.: *Občanské právo hmotné*, 3. vydání, Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2002

Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, 1.vydání, Praha: Leges, 2012

Mikeš, J., Mikule, V., Drobník, J., Kubík, M., Doležal, J., Staša, J.: *Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění*. In: Stavební právo-Bulletin, č. 4/2000.

Pekárek, M. a kol.: *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010

Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998

Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. aj.: *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky*. Komentář. Wolters Kluwer. Praha, 2015. Dostupný v systému ASPI.

Stejskal, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2016, dostupný v systému ASPI.

Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. aj.: *Občanský zákoník*. Komentář. Svazek I. Wolters Kluwer, Praha, 2014. Dostupný v systému ASPI.

Tuháček, M., Jelínková, J. a kol.: *Právo životního prostředí*, Praktický průvodce, 1. vydání, Praha: Grada Publishing, a.s., 2015

Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. aj.: *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 2012. Dostupný v systému ASPI.

Horáček, Z.: *Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí*. In České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, Praha, 1/2012 (31) Ročník XII.

Plachý, J.: *Postavení vlády české republiky v procesu povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích*. In České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, Praha, 2012, 1/2014 (35) Ročník XIV.

Seznam použité judikatury

I. ÚS 544/06	31 Ca 71/98
III. ÚS 456/05	2 As 11/2003-164
IV. ÚS 1735/07	10 Ca 65/98
Pl. ÚS 41/97	10 Ca 141/2005-95
Pl. ÚS 15/96	6 A 905/94
I. ÚS 198/95	31 Ca 136/2000-13
Pl. ÚS 34/97	1 As 17/2004-41
Pl. ÚS 3/06-1	4 As 68/2008-138
Pl. ÚS 34/03	31 Ca 82/2000
22 Cdo 2261/2001	4 As 47/2003
22 Cdo 1000/2010	3 Cz 57/92
9 Ao 3/2009-59	2 Ao 1/2008-51
1 Ao 1/2009-120	

Internetové zdroje

Situační a výhledová zpráva Ministerstva zemědělství ČR – Půda. Listopad 2015, dostupné na http://eagri.cz/public/web/file/442693/SVZ_Puda_2015.pdf

Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_170724_sucho/\\$FILE/koncepce_sucho_material.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_170724_sucho/$FILE/koncepce_sucho_material.pdf)